n.º 270 - TOMO 519 18 DE MARZO DE 2014



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

QUINTO PERÍODO DE LA XLVII LEGISLATURA

4.ª SESIÓN ORDINARIA

PRESIDEN

EL SEÑOR DANILO ASTORI
Presidente
y
EL SEÑOR EDUARDO LORIER
Primer Vicepresidente

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI Y GUSTAVO SÁNCHEZ PIÑEIRO, Y LOS PROSECRETARIOS MIGUEL SEJAS Y YEANNETH PUÑALES

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACIÓN

«Montevideo, 14 de marzo de 2014.

La CÁMARA DE SENADORES se reunirá en sesión ordinaria el próximo martes 18 de marzo, a la hora 9:30, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DÍA

1.º) Elección de miembros de la Comisión Permanente del Poder Legislativo (artículo 127 de la Constitución de la República).

Discusión general y particular de los siguientes proyectos de ley:

2.º) por el que se modifican disposiciones de la Ley n.º 15.921, de 17 de diciembre de 1987, sobre Zonas Francas.
Carp. n.º 1282/2013 – Rep. n.º 999/2014 – Rep. n.º 999/2014 Anexo I

3.º) por el que se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo n.º 176 sobre Seguridad y Salud en las Minas, adoptado en la 82.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 6 de junio de 1995.
Carp. n.º 1244/2013 – Rep. n.º 1003/2014

4.º) por el que se aprueba el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II), suscrito durante la XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes y Estados Asociados, realizada en la ciudad de Montevideo, el día 20 de diciembre de 2011.
Carp. n.º 1019/2012 – Rep. n.º 1004/2014

5.º) por el que se designa con el nombre de "Louis Pasteur" el Jardín de Infantes n.º 287, departamento de Montevideo, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
Carp. n.º 1442/2014 – Rep. n.º 1002/2014

6.º) por el que se designa con el nombre de "Maestro Julio Castro" el liceo de la ciudad de Toledo, departamento de Canelones, dependiente del Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública.
Carp. n.º 1443/2014 – Rep. n.º 1000/2014

7.º) por el que se designa con el nombre de "Maestro Uberfil Pisano" la Escuela Rural n.º 23 de Chacras de Florida, departamento de Florida, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
Carp. n.º 1444/2014 – Rep. n.º 1001/2014

8.º) Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con la solicitud remitida por la Suprema Corte de Justicia, a fin de designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones, al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra.
Carp. n.º 1450/2014 – Rep. n.º 998/2014

Gustavo Sánchez Piñeiro
Secretario

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario».

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores Senadores **Abdala**, **Agazzi**, **Amorín**, **Antognazza**, **Baráibar, Cardoso**, **Chiruchi**, **Clavijo**, **Conde**, **Gallo Imperiale**, **Heber**, **Lamorte**, **Larrañaga**, **Lorier**, **Martínez Huelmo**, **Martínez**, **Mezzera**, **Michelini**, **Moreira (Carlos)**, **Moreira (Constanza)**, **Morelli**, **Nin Novoa**, **Pasquet**, **Peña**, **Rondeau**, **Rubio**, **Saravia**, **Solari**, **Viera** y **Battistoni** hasta la hora 11 en que ingresa el señor Senador **Couriel**.

FALTAN: con licencia los señores Senadores **Abreu**, **Bordaberry**, **Da Rosa**, **Gallinal**, **Lacalle Herrera**, **Penadés**, **Rosadilla**, **Tajam** y **Topolansky**.

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 49 minutos).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- «La Presidencia de la Asamblea General destina un Mensaje del Poder Ejecutivo al que acompaña un proyecto de ley por el que se aprueba el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Perú sobre Cooperación en Asuntos Migratorios, suscrito en la ciudad de Lima, el 25 de enero de 2011.
–A LA COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

El Poder Ejecutivo remite Mensajes comunicando la promulgación de los siguientes proyectos de ley:

• por el que se designa con el nombre de "Profesora Elisa Lockhart de Vuan" el Liceo de Palmar, departamento de Soriano, dependiente del Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública.

• por el que se designa con el nombre de "María Nila Larrosa Martínez" la Escuela n.º 97, departamento de Rocha, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.

• por el que se designa con el nombre de "Capital Nacional del Jazz" la ciudad de Mercedes, departamento de Soriano.

• por el que se designan con el nombre de "Pedro Oscar Ambrosoni Apa" la Escuela n.º 23, y de "Luis Mario Roascio" la Escuela n.º 56, respectivamente, del departamento de Salto, dependientes del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.
–AGRÉGUENSE A SUS ANTECEDENTES Y ARCHÍVENSE.

La Cámara de Representantes remite aprobado un proyecto de ley por el que se regula el acceso de la población a los servicios financieros y se promueve el uso de medios de pago electrónicos.
–A LA COMISIÓN DE HACIENDA.

La Comisión de Asuntos Administrativos eleva informada la solicitud de venia remitida por la Suprema Corte de Justicia a fin de designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 239 numeral 4.º de la Constitución de la República, al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra.

La Comisión de Hacienda eleva informado un proyecto de ley por el que se modifican disposiciones de la Ley n.º 15.921, de 17 de diciembre de 1987, sobre zonas francas.

La Comisión de Educación y Cultura eleva informados los siguientes proyectos de ley:

• por el que se designa con el nombre de "Maestro Julio Castro" el Liceo de la ciudad de Toledo, departamento de Canelones, dependiente del Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública.

• por el que se designa con el nombre de "Louis Pasteur" el Jardín de Infantes n.º 287, departamento de Montevideo, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.

• por el que se designa con el nombre de "Maestro Uberfil Pisano" la Escuela Rural n.º 23 de Chacras de Florida, departamento de Florida, dependiente del Consejo de Educación Inicial y Primaria, Administración Nacional de Educación Pública.

La Comisión de Asuntos Internacionales eleva informados los siguientes proyectos de ley:

• por el que se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo n.º 176 sobre Seguridad y Salud en las Minas, adoptado en la 82.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 6 de junio de 1995.

• por el que se aprueba el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II), suscrito durante la XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes y Estados Asociados, realizada en la ciudad de Montevideo, el 20 de diciembre de 2011.
–HAN SIDO REPARTIDOS Y ESTÁN INCLUIDOS EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN DE HOY.

• por el que se aprueba el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el día 7 de diciembre de 2012.

• por el que se aprueba el Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica entre el Mercosur y la Organización para la Liberación de Palestina, en nombre de la Autoridad Nacional Palestina, suscrito en la ciudad de Foz de Iguazú, República Federativa del Brasil, el día 16 de diciembre de 2010.

• por el que se aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, aprobado por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 19 de diciembre de 2011.

• por el que se aprueba el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre Residencia Permanente con el Objetivo de Alcanzar la Libre Circulación de Personas, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el día 9 de julio de 2013.

• por el que se aprueba el Protocolo de 1997 al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, de 1973, enmendado por el Protocolo de 1978, añadiendo al mismo el Anexo VI, titulado "Reglas para Prevenir la Contaminación Atmosférica ocasionada por los Buques".

• por el que se aprueba la Decisión WT/L/641, de 6 de diciembre de 2005, del Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, por la cual se Enmienda el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

• por el que se aprueba el Acuerdo Marco de Cooperación entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la Mancomunidad de Dominica, suscrito en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 4 de octubre de 2012.

–REPÁRTANSE E INCLÚYANSE EN EL ORDEN DEL DÍA DE UNA PRÓXIMA SESIÓN.

El Tribunal de Cuentas remite copia de oficios transcribiendo varias resoluciones relacionadas con los siguientes Organismos: Administración Nacional de Correos, Administración Nacional de Educación Pública, Administración Nacional de Puertos, Administración Nacional de Telecomunicaciones, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, Banco Central del Uruguay, Banco de Seguros del Estado, Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

–TÉNGANSE PRESENTES. LOS OFICIOS SE ENCUENTRAN PUBLICADOS EN LA PÁGINA WEB DEL PARLAMENTO. LA INFORMACIÓN COMPLETA SE ENCUENTRA A DISPOSICIÓN DE LOS SEÑORES SENADORES EN LA SECRETARÍA DEL SENADO».

4) PEDIDOS DE INFORMES

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de un pedido de informes.

(Se da del siguiente:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "El señor Senador Ope Pasquet, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Constitución de la República, solicita se curse un pedido de informes con destino al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, relacionado con los accidentes fatales ocurridos en la industria de la construcción en el corriente año.

–OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO".

(Texto del pedido de informes:)

"Montevideo, 12 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Danilo Astori

De mi mayor consideración:

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito se curse al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el siguiente pedido de informes:

1) Lista de accidentes fatales ocurridos en la industria de la construcción, en todo el país, en lo que va del corriente año.

2) ¿La Inspección General del Trabajo investigó o está investigando las causas de dichos accidentes fatales? En caso afirmativo, se solicita la remisión de las conclusiones a las que hayan llegado esas investigaciones.

3) ¿La Inspección General del Trabajo denunció ante la Justicia Penal las muertes ocurridas en la industria de la construcción, a efectos de que se establezcan hipotéticas responsabilidades penales? En caso afirmativo, se solicita la indicación de los Juzgados en los que se radicaron esas denuncias y las fechas de presentación de las mismas.

Sin otro particular, saludo al señor Presidente muy atentamente.

Ope Pasquet. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de otro pedido de informes.

(Se da del siguiente:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "El señor Senador Tabaré Viera solicita se curse un pedido de informes con destino al Ministerio de Salud Pública y, por su intermedio, a la Administración de los Servicios de Salud del Estado, relacionado con la situación edilicia del hospital de la ciudad de Minas.

–OPORTUNAMENTE FUE TRAMITADO".

(Texto del pedido de informes:)

"Montevideo, 11 de marzo de 2014.

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

En ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicito a usted tramite ante el Ministerio de Salud Pública el siguiente pedido de informes, con destino a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE):

Hemos recibido una serie de graves denuncias sobre la situación edilicia del hospital de la ciudad de Minas.

El propio Director de ASSE Marcel Sosa, declaró al matutino *El País* que la sala de medicina de hombres se encuentra en una situación muy complicada y ha sido clausurada debido a que se ha inundado por las fuertes lluvias y se encuentra llena de hongos.

El CTI también presenta serias deficiencias edilicias, tiene filtraciones de humedad y los días de lluvia entra agua por las paredes y los techos. Este hecho ha llevado a que se produjeran cortocircuitos en algunos costosos equipos y la necesidad de evacuar a la mayoría de los pacientes, al punto que hoy en el mismo solo está habilitada una cama.

Este hecho es de gravedad ya que es el único CTI en la región y recibe pacientes de numerosas localidades de la zona.

En virtud de la situación antes planteada se solicita se informe respecto a los siguientes puntos:

1) ¿Cuál es la situación a la fecha de la sala de hombres del hospital de Minas?

2) ¿Cuántos pacientes que deberían estar alojados en la sala de hombres están internados en otras dependencias del nosocomio?

3) ¿Se han trasladado pacientes de la sala de hombres a otras instituciones?

4) ¿Se han iniciado las tareas de refacción de la sala de hombres y en caso afirmativo qué plazo de ejecución tienen las obras?

5) ¿En qué fecha se construyó el CTI del hospital de Minas y a cuánto ascendió la inversión allí realizada?

6) ¿Cuál es la situación a la fecha del CTI del hospital de Minas?

7) ¿Cuántos pacientes se encuentran a la fecha internados en el CTI del hospital de Minas?

8) ¿Se han trasladado pacientes del CTI a otras instituciones?

9) ¿Es correcta la información de que ASSE esté previendo el cierre del CTI del hospital de Minas?

Tabaré Viera. Senador".

5) INASISTENCIAS ANTERIORES

SEÑOR PRESIDENTE.- Dando cumplimiento a lo que establece el artículo 53 del Reglamento de la Cámara de Senadores, dese cuenta de las inasistencias a las anteriores convocatorias.

(Se da de las siguientes:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- A la sesión ordinaria del día 12 de marzo faltaron con aviso los señores Senadores Heber, Moreira (Carlos), Peña, Riani, Rubio y Saravia.

A la sesión de la Comisión de Ciencia y Tecnología del 10 de marzo faltó con aviso el señor Senador Abreu.

A la sesión de la Comisión de Defensa Nacional del 10 de marzo faltó con aviso el señor Senador Saravia. Y a la sesión del 13 de marzo faltaron con aviso los señores Senadores Gallo Imperiale, Peña y Saravia, y la señora Senadora Topolansky.

A la sesión de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del 10 de marzo faltó con aviso el señor Senador Tajam.

A la sesión de la Comisión de Constitución y Legislación del 11 de marzo faltó con aviso el señor Senador Moreira.

A la sesión de la Comisión de Salud Pública del 11 de marzo faltaron con aviso el señor Senador Moreira y la señora Senadora Moreira.

A la sesión de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del 11 de marzo faltó con aviso el señor Senador Bordaberry.

A la sesión de la Comisión de Presupuesto del 12 de marzo faltaron con aviso la señora Senadora Moreira y el señor Senador Solari.

A la sesión de la Comisión de Medio Ambiente del 12 de marzo faltó con aviso, el señor Senador Battistoni.

A la sesión de la Comisión de Educación y Cultura del 12 de marzo faltó con aviso la señora Senadora Moreira.

A la sesión de la Comisión de Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios del 12 de marzo faltó con aviso el señor Senador Riani.

A la sesión de la Comisión de Asuntos Administrativos del 12 de marzo faltó con aviso el señor Senador Riani.

A la sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales del 13 de marzo faltaron con aviso los señores Senadores Abdala y Larrañaga.

A la sesión de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del 13 de marzo faltó con aviso el señor Senador Da Rosa.

A la sesión de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del 13 de marzo faltaron con aviso los señores Senadores Bordaberry, Larrañaga y Saravia.

A la sesión de la Comisión de Hacienda del 13 de marzo faltó con aviso el señor Senador Heber.

6) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase una solicitud de licencia llegada a la Mesa.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- “Montevideo, 17 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Danilo Astori

De mi mayor consideración:

De acuerdo con lo establecido en la Ley n.º 17.827, de 14 de setiembre de 2004, solicito al Cuerpo que tan dignamente preside se sirva concederme el uso de licencia el día martes 18 del corriente, por motivos personales.

Sin más, lo saludo atentamente.

Luis Rosadilla. Senador”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–12 en 13. **Afirmativa**.

Se comunica que los señores Carlos Gamou, Pablo Álvarez, Javier Salsamendi y Juan Souza han presentado notas de desistimiento, informando que por esta vez no aceptan la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Hebert Clavijo, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- “Montevideo, 12 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo me conceda licencia al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17.827, de 14 de setiembre de 2004, el día martes 18 marzo del presente año, por razones médicas.

Sin otro particular, saludo al Cuerpo muy atentamente.

Alberto Couriel. Senador”.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–13 en 14. **Afirmativa**.

Se comunica que los señores Yamandú Orsi, Daniel Garín, Daniel Montiel, Juan José Domínguez, Andrés Berterreche, Aníbal Pereyra, Gabriel Frugoni, Carlos Baldassini y Rubén Martínez Huelmo han presentado notas de desistimiento informando que por esta vez no aceptan la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Julio Battistoni, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 17 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Don Danilo Astori
Presente

De mi consideración:

Por medio de la presente solicito al Cuerpo me conceda licencia por motivos personales el 18 del corriente.

Sin otro particular.

Lucía Topolansky. Senadora".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–15 en 15. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Se comunica que los señores Juan José Domínguez, Andrés Berterreche, Aníbal Pereyra, Gabriel Frugoni, Carlos Baldassini, Yamandú Orsi, Daniel Garín y Daniel Montiel han presentado notas de desistimiento, informando que por esta vez no aceptan la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Rubén Martínez Huelmo, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 12 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Contador Danilo Astori

De mi mayor consideración:

Al amparo del artículo 1.º de la Ley n.º 17.827, inciso D), solicito al Cuerpo me conceda licencia a partir del día 17 del corriente y hasta el día 19 inclusive, dado que me encontraré en el exterior asistiendo a la conferencia titulada: "Respuestas democráticas a la demanda social", invitado por la Fundación FAES, a desarrollarse en la ciudad de San Pablo.

Sin otro particular, saludo a Ud. atentamente.

Luis Alberto Lacalle Herrera. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–16 en 16. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Se comunica que la señora Ana Lía Piñeyrúa y el señor Guillermo García Costa han presentado notas de desistimiento, informando que por esta vez no aceptan la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Eduardo Mezzera, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 17 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Contador Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

De conformidad con lo establecido en el artículo 1.º de la Ley n.º 17.827, solicito al Cuerpo licencia por los días 18 y 19 de los corrientes, por razones de índole particular.

Por lo expuesto, solicito se convoque al suplente respectivo.

Sin otro particular, saludo atentamente.

Eber Da Rosa. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la licencia solicitada.

(Se vota:)

–16 en 17. **Afirmativa**.

Se comunica que el señor Javier García ha presentado nota de desistimiento, informando que por esta vez no acepta la convocatoria a integrar al Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Aldo Lamorte, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 18 de marzo de 2014.

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo que Ud. preside se me conceda licencia por motivos personales el día 20 de marzo del corriente.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente.

Enrique Rubio. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la licencia solicitada.

(Se vota:)

–16 en 18. **Afirmativa**.

Queda convocado el señor Eduardo Brenta, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

7) INFLACIÓN CONSTATADA EN LOS PRIMEROS MESES DEL AÑO

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa a la Media Hora Previa.

Tiene la palabra el señor Senador Agazzi.

SEÑOR AGAZZI.- Muchas gracias, señor Presidente.

En esta Media Hora Previa quiero referirme a la inflación constatada en los primeros meses de este año. En enero y febrero se tuvo la sensación –una sensación cierta– de un alza importante de los precios, aunque en febrero eso menguó un poco, yendo en la dirección que más o menos se esperaba.

Si analizamos objetivamente los datos, los guarismos de inflación del mes de enero fueron del 2,44 %, mientras que los de febrero se situaron en el 1,7 %. Eso hizo un acumulado en enero y febrero del 4,1 % de inflación, lo cual arroja una información que es necesario mirar con atención.

Si observamos los datos de inflación anual acumulada de enero y febrero correspondientes a los últimos cuatro años, vemos los siguientes guarismos: en el 2010, fue del 6,9 %; en el 2011, del 7,7 %; en 2012, del 7,9 %; en 2013, del 8,9 %, y en 2014, del 9,8 %. Estos son fenómenos importantes, porque sabido es que la inflación es una situación muy regresiva que afecta a los sectores de la población de ingresos fijos, que en nuestro país son la mayoría.

Ahora bien, ¿lo que ocurrió este año fue un fenómeno coyuntural por problemas que tuvieron lugar durante esos meses, o fue un problema que tiene raíces más estructurales? Si estudiamos con cuidado lo que pasó con los distintos sectores que componen el Índice de Precios al Consumo, podemos ver que esa inflación del 4,1 % acumulada en los dos primeros meses del año tuvo un componente muy importante en la vivienda, que sufrió una inflación del 11,9 %, así como en los alimentos, que tuvieron un aumento del 3,8 %, y en el transporte, que tuvo un incremento del 3,2 %. Esos fueron los sectores más significativos; luego hay valores que corresponden a salud, restaurantes, etcétera, pero son menores.

Analicemos ahora, con cuidado, cada uno de estos componentes. El rubro de la vivienda fue el que tuvo el alza de precios más pronunciado: recordemos que fue de un 11,85 % en enero y febrero. Si desagregamos los componentes relativos a vivienda, vemos que el que más aumentó fue el de la electricidad, que creció un 35 %. En nuestro país, quien suministra electricidad a la población es una empresa pública, pero se debe tener en cuenta que se está haciendo un cambio importante en la matriz energética y se están desarrollando nuevas fuentes de energía, y en ese sentido vamos muy bien; hay que procurar que esta ampliación de la producción con energías renovables, así como la disponibilidad de energía, vaya en línea con el poder adquisitivo de los uruguayos.

Si se observan otros rubros, como por ejemplo la alimentación, se podrá comprobar que sobre todo en las legumbres y hortalizas se produjo un aumento del 26,2 % en estos dos meses. Quizás lo importante es que estos picos de inflación no hicieron que los salarios reales cambiaran su tendencia de capacidad de compra, porque si uno mira su evolución en los últimos treinta años, es evidente que en estos meses no se afectó la capacidad de compra de los uruguayos.

Entonces, como conclusión, podemos decir que los motivos de esta inflación interna no se explican por fenómenos macro como la oferta monetaria y otros indicadores, como el déficit fiscal. El precio del dólar puede haber actuado pero no por la devaluación sino, quizás, por las evoluciones que tuvo. En consecuencia, creo que existen diversas causas que han motivado un fenómeno inflacionario y lo correcto es adoptar una serie de medidas en este sentido. Vale mencionar que ya se ha enviado a la Cámara de Representantes un proyecto de ley que corrige aspectos parciales e incluye una batería de medidas para sobrellevar esta situación.

Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras sea enviada al equipo económico, a la OPP, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Banco Central, a las cámaras empresariales y al PIT-CNT.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el trámite solicitado por el señor Senador.

(Se vota:)

–17 en 17. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

8) ELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de continuar con la Media Hora Previa, solicito a los señores Senadores y señoras Senadoras que tengan en cuenta que han sido distribuidas las cédulas para proceder a la elección de los miembros de la Comisión Permanente. Solicito que las mismas sean llenadas a la brevedad para poder recogerlas y apenas termine la Media Hora Previa proceder a dicha elección. Recomiendo especialmente a los señores Senadores, que además de la firma incluyan la contrafirma, porque muchas veces nos resulta difícil identificar al Senador que está votando.

Desde ya, muchas gracias.

9) DECRETO DEL PODER EJECUTIVO PARA REGULAR EL MERCADO Y LA ACTIVIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE FARMACIA

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con la Media Hora Previa, tiene la palabra el señor Senador Abdala.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: queremos referirnos al Decreto n.º 369 del Poder Ejecutivo, adoptado en el mes de noviembre del año pasado, que pretende regular el mercado y la actividad de los establecimientos de farmacia de una forma que nosotros entendemos francamente inconveniente. Creemos que la decisión fue apresurada; no advertimos que sea el resultado de una meditación serena y seria de parte de quienes concibieron esta solución y terminaron por formalizarla y darle vigor jurídico. Sinceramente, entendemos que los hechos demostrarán que estamos, al menos, ante un accionar imprudente del Poder Ejecutivo.

La decisión que adoptó el Poder Ejecutivo implica limitar o poner un tope al número de establecimientos de farmacia cuya titularidad pueda recaer en un mismo grupo económico o una misma persona jurídica, fijando un máximo de quince. El fundamento de esta decisión –a priori fácilmente perceptible– es la intención de combatir la concentración y evitar las posiciones dominantes. Sin embargo, queremos plantear dos objeciones fundamentales, que no solo son nuestras, sino de los propios interesados, y coinciden con distintas opiniones académicas de carácter jurídico de diversos constitucionalistas y administrativistas que fueron consultados al efecto. Creemos que esta decisión es infundada y seguramente incurre en una evidente inconstitucionalidad, en cuanto por la vía del decreto se pretende limitar derechos de rango constitucional, en este caso, la libertad de trabajo y de comercio, alternativa que de acuerdo con la Constitución está reservada a la ley y solo a ella. Por lo tanto, no corresponde a la norma reglamentaria.

Para fundamentar esto, el señor Presidente de la República expresó en su momento que el propósito del Poder Ejecutivo era ganar tiempo, en la medida en que estaba trabajando –como se supone que lo hace todavía– en la elaboración de un proyecto de ley que regule la actividad del sector. Me parece que sostener que para ganar tiempo se aprueba un decreto es un argumento de dudosa juridicidad, y además se invade la competencia de la ley, ya que solo las normas de carácter legal pueden establecer límites de estas características.

En cuanto a los aspectos sustantivos, si el propósito es combatir las posiciones dominantes –única razón que se invoca en el Resultando 3.º del acto administrativo del Poder Ejecutivo–, francamente nos parece que tal como ha sido concebida esta norma, difícilmente logre su objetivo. Nosotros estamos en contra –creo que en general es fácil estarlo– de las posiciones monopólicas, que implican ejercer un dominio sobre determinada actividad económica o comercial, pero en este caso, por la realidad del mercado farmacéutico, advertimos que la situación se va a asentar, porque el decreto se aplicará hacia el futuro. Por lo tanto, quienes se presume ocupan posiciones de dominio en el mercado porque tienen decenas de establecimientos de farmacia –en algún caso más de noventa y, en otros, más de treinta–, simplemente verán consolidada su posición, y quienes están en una situación de crecimiento, de apuesta a la inversión y de razonable y legítima expansión, se encontrarán con este tope de quince que establece el Poder Ejecutivo, a nuestro juicio, reitero, de forma al menos apresurada.

En los últimos días se supo que incluso dentro del propio Poder Ejecutivo hay diferencias con relación a esto, y que la Dirección General de Salud y la División Evaluación Sanitaria del Ministerio de Salud Pública no comparten enteramente los términos de esta resolución. Además, habría discrepancias en la

elaboración del anteproyecto de ley que se analiza en este momento a nivel de la Administración. Por lo tanto, creo que estamos frente a un problema serio, respecto del cual el Poder Ejecutivo debería meditar y revisar su posición, y hoy tiene la oportunidad de hacerlo a partir de los recursos administrativos que han sido interpuestos por los propios interesados. Creemos que esto debería corregirse o formalizarse a través de un proyecto de ley específico. Entendemos que esa puede ser la alternativa para hacer las cosas bien, pensando en el beneficio de un sector de la actividad nacional de enorme importancia, como lo es el de la distribución y expendio de medicamentos, por lo que también se estaría pensando en el beneficio del consumidor, que se supone que es a quien, en última instancia, deben estar dirigidas todas las políticas públicas y las decisiones de la Administración.

Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras sea enviada al Ministerio de Salud Pública, al Centro de Farmacias del Uruguay y a la Asociación de Farmacias del Interior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el trámite propuesto por el señor Senador.

(Se vota:)

–20 en 21. **Afirmativa**.

10) NECESIDAD DE AJUSTES AL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE SALUD

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con la Media Hora Previa, tiene la palabra el señor Senador Viera.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: el sábado 15 de marzo, a primeras horas de la mañana, a la altura del kilómetro 82 de la ruta nacional n.º 27, en el departamento de Rivera, ocurrió un accidente más. Esta ruta está en un estado deplorable, tiene pozos a lo largo y ancho de todo su trayecto y algunos de sus tramos son tan intransitables que los vehículos deben circular por fuera de su trazado. Esta es una ruta nacional importante, transitada por vehículos de carga pesados que transportan la madera que se extrae en ese departamento, que tiene gran actividad forestal. Además, dado que la ruta corre hacia el este del departamento, donde se encuentra una zona agrícola, también es transitada por camiones que transportan granos. Por tales motivos, se está transformando en una verdadera ruta de la muerte.

El caso particular al que hoy quiero referirme es un accidente que cobró más notoriedad porque fue protagonizado por un Ministro de la Corte Electoral, que viajaba en un vehículo. Desgraciadamente, el suceso trasciende porque se trata de una persona con cierta notoriedad; otros accidentes, con ciudadanos no tan importantes, no tienen la publicidad que tuvo este. El hecho de que se produjera a 80 kilómetros de la ciudad de Rivera trajo como consecuencia que la atención de urgencia –es decir, el arribo de ayuda médica, de la policía, de la policía caminera o, en fin, de alguien que los socorriera– demorara casi dos horas y que las personas accidentadas de los dos vehículos que chocaron de frente tuvieran que permanecer inmóviles, incluso con riesgo de hipotermia. Felizmente, algunos vecinos de esta zona rural –que es muy descampada– fueron a ayudar y llevaron algunas frazadas, pero recién a las dos horas llegó la ayuda y las personas pudieron ser trasladadas, en un viaje de una hora, hacia la capital departamental.

Allí empezó otro calvario –que se da en estos alejados parajes de los centros que tiene nuestro país–, que demuestra el mal funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Salud, sobre lo que queremos llamar la atención: comenzó el peregrinaje a fin de obtener la autorización para hacer determinados estudios. El Ministro de la Corte fue internado en un hospital público departamental, perteneciente a ASSE, desde donde pidieron autorización a su sociedad para hacerle placas y una tomografía computada para saber qué hacerle. Como era sábado, el trámite demoró muchísimo; en principio la autorización fue denegada, y tal vez, justamente, gracias a que era un Ministro de la Corte Electoral –alguien de notoriedad–, aun sin la autorización de la mutualista, la Dirección del hospital autorizó los estudios. Me pregunto qué hubiera sucedido si el ciudadano accidentado no hubiera sido Ministro de la Corte Electoral. La mutualista respondió que esperaran, que iban a buscarlo. De Montevideo a Rivera una ambulancia demora seis horas, de modo que hay que pensar también en seis horas de vuelta, más las dos horas de espera y otra hora de traslado. Estamos hablando de esperar más de doce horas con un accidentado que no se sabe lo que tiene. Hoy, en pleno siglo XXI, en este Uruguay que quiere mostrar un Sistema Nacional Integrado de Salud, vemos que tiene poco de nacional y mucho menos de integrado. Esto demuestra que hay que ajustarlo, porque falta mucho por hacer. De pronto es una buena idea que tengamos un sistema nacional de salud, pero no está siendo correctamente gestionado, sobre todo en lo que respecta al relacionamiento entre el sistema público y el privado.

Entendemos, señor Presidente, que estas cosas no pueden suceder –ni que hablar que hay que mejorar las carreteras, así como la ruta n.º 27– y que hay que hacer una inversión para atender estas emergencias, por lo menos pensando en algún helicóptero que llegue en forma urgente.

Solicito que la versión taquigráfica de mis palabras sea remitida al Ministerio de Salud Pública y, por su intermedio, a la Dirección de ASSE.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el trámite solicitado por el señor Senador.

(Se vota:)

–21 en 23. **Afirmativa**.

11) ELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado ingresa al Orden del Día con la consideración del asunto que figura en primer término: "Elección de miembros de la Comisión Permanente del Poder Legislativo (artículo 127 de la Constitución de la República)".

Dese cuenta del resultado de la votación.

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- Han sufragado 24 señoras Senadoras y señores Senadores, y todos lo han hecho por la propuesta que leo a continuación: "Como titulares, los señores Senadores Gallo Imperiale, Tajam, Saravia y Solari, y como suplentes respectivos, los señores Senadores Antognazza, Michelini, Moreira (Carlos) y Pasquet".

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo que se ha dado a conocer, ha quedado definida la integración de la Comisión Permanente para el próximo Período legislativo.

12) NUMERAL SEGUNDO DEL ORDEN DEL DÍA. VUELTA A COMISIÓN

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde ingresar a la consideración del asunto que figura en segundo término del Orden del Día.

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- Por diversas consideraciones que ha realizado nuestra Bancada, solicitamos que este asunto, referido a Zonas Económicas Especiales, retorne a Comisión, es decir, que no sea considerado y que vuelva a la Comisión de Hacienda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se trata de una moción que admite discusión, por lo que la pongo a consideración del Senado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

–22 en 22. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

13) SOLICITUDES DE NO ARCHIVO DE CARPETAS

SEÑOR VIERA.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR VIERA.- De acuerdo con el artículo 163 del Reglamento, los miembros de la Comisión de Defensa Nacional solicitamos que se mantengan a estudio las Carpetas n.os 1302/2013 y 1409/2013.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la solicitud del señor Senador.

(Se vota:)

–22 en 23. **Afirmativa**.

14) DOCTOR LUIS DANTE CHARLES VINCIGUERRA. DESIGNACIÓN COMO MINISTRO DE TRIBUNAL DE APELACIONES

SEÑOR PRESIDENTE.- Correspondería pasar a considerar el asunto que figura en tercer término del Orden del Día.

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: tenemos el propósito de solicitar que se declare urgente y se considere en la sesión de hoy el proyecto de ley que cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes, relativo a la responsabilidad penal del empleador en caso de accidentes laborales. No obstante, a propuesta del coordinador del Partido Colorado, no tenemos inconveniente en que antes se considere el octavo punto del Orden del Día, relacionado con la solicitud de venia para designar en el cargo de Ministro del Tribunal de Apelaciones al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra. Se trata de un tema que cuenta con un acuerdo general y que no suscitaría un debate.

Por lo tanto, mociono para que se considere ese punto a continuación, y luego tratemos el proyecto de ley sobre accidentes laborales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Son dos mociones muy distintas, que propongo separar. No se pueden votar conjuntamente, entre otras cosas, porque una significa determinar la urgencia de la consideración del proyecto de ley, y la otra, la mera alteración del Orden del Día.

La Presidencia sugiere que se vote, en primer lugar, la alteración del Orden del Día para considerar inmediatamente el octavo punto, que refiere a la venia aludida.

(Se vota:)

–22 en 24. **Afirmativa**.

SEÑOR HEBER.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR HEBER.- Nosotros no tuvimos inconveniente en votar la alteración del Orden del Día y tratar la venia ahora, pero antes de ingresar a la consideración de un proyecto de ley cuyo tratamiento será declarado urgente vamos a solicitar un cuarto intermedio de veinte minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Prefiero seguir el orden indicado, e inmediatamente después le daremos la palabra para realizar esa propuesta.

Se pasa a considerar el asunto que figura en octavo término del Orden del Día: “Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con la solicitud remitida por la Suprema Corte de Justicia, a fin de designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones, al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra (Carp. n.º 1450/2014 – Rep. n.º 998/2014)”.

(Antecedentes:)

Carp. n.º 1450/2014
Rep. n.º 998/2014
PODER JUDICIAL

MENSAJE Nº 2/2014

Montevideo, 10 de febrero de 2014.-

SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISION PERMANENTE
Senador Ernesto AGAZZI
De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. a fin de llevar a su conocimiento que la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a lo establecido por el art. 239 num. 4 de la Constitución de la República, solicita la aprobacion para la designación del **Dr. Luis Dante CHARLES VINCIGUERRA**, para el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones.-

A tales efectos se remite adjunto al presente la resolución de estra Corporación nº 29/2014, así como legajo personal y curriculum vitae del Magistrado propuesto.-

Sin otro particular lo saludan muy atentamente.-

Dr. Jorge T. LARRIEUX
Presidente
Suprema Corte de Justicia

Dr. Elbio MENDEZ ARECO
Director General
Servicios Administrativos

Resolución SCJ nº 29/2014 Ficha 1022/2012

Montevideo, 10 de febrero de 2014.-

VISTO:

el cargo vacante de Ministro de Tribunal de Apelaciones;

CONSIDERANDO:

I) que la Corporación ha decidido postular para ocupar la vacante mencionada al Señor Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 19º turno, **Dr. Luis Dante CHARLES VINCIGUERRA,** en atención a su actuación y méritos;

II) el Dr. Charles integra la lista de jueces de su categoría mejor calificados para el ascenso, confeccionada por la Comisión Asesora de la Suprema Corte de Justicia (Acordadas nos. 7407 y 7542);

III) 1. Actividad jurisdiccional: ingresa en junio de 1989 como Juez de Paz de la 6ª Sección Judicial de San José, en noviembre de 1989 fue ascendido a Juez Letrado de Primera Instancia de Cerro Largo de 3° turno, cargo que desempeñó hasta agosto de 1991 en que fue trasladado al Juzgado Letrado de Primera Instancia de Rocha de 1° turno, en febrero de 1994 pasó a desempeñarse en el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Las Piedras de 1° turno, en julio de 1997 asciende a Juez Letrado Suplente de la Capital, en diciembre de ese año fue designado Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 13° turno, finalmente en abril de 2007 fue trasladado desempeñandose como Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 19º turno hasta la fecha;

2. registra asimismo, participación en diferentes eventos académicos y actividad docente, como surge del curriculum presentado;

IV) por las consideraciones expuestas, esta Corporación estima que el Sr. Magistrado propuesto reúne las condiciones necesarias para desempeñar el cargo para el cual se lo postula;

ATENTO:

a lo expuesto y de conformidad con lo establecido en el artículo 239 num. 4 de la Constitución de la República;

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

RESUELVE:

1°.- Líbrese mensaje a la Cámara de Senadores del Poder Legislativo, solicitando la venia correspondiente para designar al **Dr. Luis Dante CHARLES VINCIGUERRA,** como Ministro de Tribunal de Apelaciones.-

2°.- Remítase el curriculum vitae presentado por el Sr. Magistrado.-

Dr. Jorge T. LARRIEUX
Presidente
Suprema Corte de Justicia

Dr. Jorge RUIBAL PINO
Ministro
Suprema Corte de Justicia

Dr. Jorge O. CHEDIAK
Ministro
Suprema Corte de Justicia

Dr. Ricardo C. PEREZ MANRIQUE
Ministro
Suprema Corte de Justicia

Dr. Julio César CHALAR
Ministro
Suprema Corte de Justicia

«CÁMARA DE SENADORES

Comisión de Asuntos Administrativos

ACTA n.º 80

En Montevideo, el día doce del mes de marzo del año dos mil catorce, a la hora diez y diez minutos, se reúne la Comisión de Asuntos Administrativos de la Cámara de Senadores.

Asisten sus miembros los señores Senadores Pablo Abdala, Milton Antognazza, Rodolfo Nin Novoa y Aníbal Rondeau.

Falta con aviso el señor Senador Jorge Riani.

Actúan en Secretaría la Secretaria de la Comisión, señora María Celia Desalvo y la Prosecretaria, señora Gloria Mederos.

Abierto el acto, por Secretaría se informa que de acuerdo con el artículo 151 del Reglamento del Senado, corresponde proceder a la elección de Presidente y Vicepresidente para el presente Período legislativo.

El señor Senador Rodolfo Nin Novoa propone para ocupar el cargo de Vicepresidente al señor Senador Milton Antognazza. Se vota: 3 en 4. Afirmativa.

El Senador Antognazza pasa a ocupar la Presidencia.

La elección de Presidente se posterga para la próxima sesión.

Acto seguido se informa de los proyectos presentados por Senadores en períodos anteriores que por disposición reglamentaria deben pasar al archivo (artículo 163 del Reglamento del Senado).

Se acuerda realizar las consultas pertinentes.

A continuación, se da cuenta del siguiente asunto entrado:

– Carpeta n.º 1446/2014. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que solicita la venia correspondiente para destituir de su cargo, por la causal de ineptitud a un funcionario perteneciente al Inciso 14 “Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente”, Unidad Ejecutora 002 “Dirección Nacional de Vivienda”. Distribuido n.º 2607/2014.

Pasa a estudio del señor Senador Milton Antognazza.

– Inmediatamente se procede a la consideración del Mensaje de la Suprema Corte de Justicia por el que solicita la aprobación correspondiente para designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra, (Carpeta n.º 1450/2014 - Distribuido n.º 2610/2014).

Se vota: 4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se designa miembro informante al señor Senador Rodolfo Nin Novoa (Informe verbal).

A la hora diez y treinta minutos se levanta la sesión.

Para constancia se labra la presente Acta que, una vez aprobada, firman el señor Vicepresidente y la señora Secretaria de la Comisión.

Milton Antognazza, Vicepresidente; **María Celia Desalvo**, Secretaria».

SEÑOR PRESIDENTE.- En discusión.

La Mesa comunica que el miembro informante propuesto no se encuentra presente en Sala.

SEÑOR PASQUET.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: la solicitud de venia para la designación del doctor Charles en un cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones fue remitida por la Suprema Corte de Justicia a la Asamblea General el 10 de febrero del corriente. Desde entonces, existe por lo menos una vacante en los Tribunales de Apelaciones, y sabido es que el funcionamiento de estos órganos sin la totalidad de sus integrantes genera una serie de dificultades para lo que es el desenvolvimiento normal de la tarea jurisdiccional. De ahí la urgencia de llenar esa vacante con la persona propuesta por la Suprema Corte de Justicia.

Se trata de un Magistrado de larga trayectoria, que integra la lista de Jueces de su categoría mejor calificados para el ascenso, según las Acordadas n.os 7407 y 7542 de la Suprema Corte de Justicia.

Quiero hacer hincapié en lo que acabo de expresar. Como todos sabemos, desde hace muchos años la Suprema Corte de Justicia ha autolimitado sus facultades para la proposición de Jueces a ser designados Ministros de los Tribunales de Apelaciones y ha supeditado el ejercicio de esa facultad a que la persona a proponer haya sido incluida en la lista de jueces mejor calificados para el ascenso. En este caso se ha cumplido estrictamente con el procedimiento establecido por la Suprema Corte de Justicia, ya que el doctor Charles figura en esa lista. A juicio de las autoridades del organismo, tiene pues las condiciones requeridas para el ascenso.

Para mayor abundamiento, se puede consultar su extenso currículo, en el que se da cuenta de la serie de actividades académicas con las que ha completado su ya exigente tarea al frente de un Juzgado Penal.

Por las consideraciones expuestas creemos que procede votar la venia solicitada por la Suprema Corte de Justicia para designar al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra para el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto de resolución.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Gustavo Sánchez Piñeiro).- "Artículo único.- Apruébase la solicitud formulada por la Suprema Corte de Justicia para designar en el cargo de Ministro de Tribunal de Apelaciones al doctor Luis Dante Charles Vinciguerra".

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

–26 en 26. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

El Senado dará cuenta a la Suprema Corte de Justicia.

La Mesa tiene entendido que el señor Senador Heber deseaba solicitar un cuarto intermedio antes de votar la urgencia solicitada por el señor Senador Rubio.

SEÑOR HEBER.- Exacto, señor Presidente. La idea es que antes de proceder a votar la urgencia del proyecto de ley, se realice un cuarto intermedio por veinte minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

–25 en 26. **Afirmativa**.

El Senado pasa a cuarto intermedio por veinte minutos.

(Así se hace. Es la hora 10 y 28 minutos).

(Vueltos a Sala).

–Habiendo número, continúa la sesión.

(Es la hora 11).

15) SOLICITUDES DE NO ARCHIVO DE CARPETAS

SEÑOR CHIRUCHI.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CHIRUCHI.- Señor Presidente: de acuerdo con el artículo 163 del Reglamento de la Cámara de Senadores, treinta días después de abierto el Período ordinario de sesiones, previo distribuido, pasarán automáticamente al archivo todos los proyectos presentados por Senadores en Períodos anteriores y que no hayan sido informados. Como integrante del Cuerpo, solicito que el proyecto de ley relativo al fomento a la actividad inmobiliaria y turismo, incluido en la Carpeta n.º 1260/2013 y presentado por el señor Senador Bordaberry, quede en la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial para ser tratado en este año.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la solicitud del señor Senador.

(Se vota:)

–22 en 23. **Afirmativa.**

16) RESPONSABILIDAD PENAL EMPRESARIAL

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra para una moción de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: consideramos que este es un tema extraordinariamente importante que afecta, en profundidad, a la sociedad uruguaya. Existen indicadores muy importantes en materia de accidentes laborales con consecuencias fatales o dramáticas en términos de lesiones para los trabajadores.

Este asunto ha sido largamente tratado en la Cámara de Representantes, durante años, en donde se alcanzó esta media sanción del proyecto de ley que llega hoy al Senado.

La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social escuchó todas las voces, recibió los asesoramientos de las distintas delegaciones que concurrieron durante un extenso proceso y, a cierta altura de la discusión, nuestra Bancada consideró que el tema debía ser tratado –sin diferirse más– directamente en el Pleno del Senado.

Por esa circunstancia y en base a las consideraciones políticas que hemos realizado en distintos medios, en la noche de ayer adelantamos a los coordinadores del Partido Nacional y del Partido Colorado que era voluntad política de nuestra Bancada considerar este tema en el día de hoy y les trasmitimos cuál era nuestra postura sobre el fondo de la cuestión.

Es por estos fundamentos –que creo que no es necesario exponer más extensamente y que sin duda van a dar lugar a un intercambio de opiniones y a un largo debate– que solicitamos que se declare urgente y se considere de inmediato este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se trata de una moción que no admite discusión. Los antecedentes ya han sido distribuidos al comienzo de la sesión.

Se va a votar.

(Se vota:)

–19 en 27. **Afirmativa**.

Se pasa a considerar el asunto cuya urgencia acaba de ser votada: "Proyecto de ley por el que se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo. (Carp. n.º 1387/2013 - Rep. n.º 2501/2013)".

(Antecedentes:)

CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, en sesión de hoy, ha sancionado el siguiente

Proyecto de Ley

Artículo 1°.- El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión.

Artículo 2°.- Modifícase el artículo 7° de la Ley N° 16.074, de 10 de octubre de 1989, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 7°.- Las personas amparadas por la presente ley y, en su caso, sus derecho-habientes, no tendrán más derechos como consecuencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que los que ella les acuerda, a no ser que en éstos haya mediado dolo o culpa grave por parte del patrono en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención.

Acreditada por el patrono la existencia del seguro obligatorio establecido por esta ley, la acción deberá dirigirse directamente contra el Banco de Seguros del Estado, quedando eximido el patrono asegurado de toda responsabilidad y siendo inaplicables, por lo tanto, las disposiciones del derecho común. Todo ello sin perjuicio de la excepción establecida en el inciso anterior.

Si hubiera mediado dolo o culpa grave del empleador en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención, éste deberá reparar integralmente el daño causado, en todo cuanto no hubiere sido cubierto por el seguro de conformidad con las disposiciones de la presente ley. En este caso además, el Banco excluirá el siniestro y recuperará los gastos generados por la asistencia médica prestada y las sumas de dinero necesarias para atender la totalidad de las indemnizaciones previstas en la presente ley.

Constatado el dolo o la culpa grave del empleador en el accidente del trabajo o enfermedad profesional, los funcionarios actuantes del Banco de Seguros del Estado deberán dar cuenta de tal circunstancia al Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, quien deberá bajo su estricta responsabilidad funcional, denunciar ante el Juzgado competente en materia penal, los hechos que configuren un presunto delito contra la vida o la integridad física de los trabajadores, con remisión de testimonio de los antecedentes administrativos disponibles".

Artículo 3°.- Modifícase el artículo 83 del Código del Proceso Penal, Decreto-Ley N° 15.032, de 7 de julio de 1980, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 83. (Del denunciante).- Es denunciante toda persona que comunica al Juzgado competente la noticia de hechos que, a su juicio, constituyen delito.

La denuncia deberá ser presentada por escrito en el que se relatarán los hechos y se agregarán los elementos de prueba de que se disponga, así como la solicitud de su diligenciamiento si correspondiere.

El damnificado, el denunciante y el tercero civilmente responsable tendrán acceso al expediente durante todo el

desarrollo del presumario, y podrán proponer el diligenciamiento de pruebas".

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 6 de noviembre de 2013.

GERMÁN CARDOSO
Presidente

JOSÉ PEDRO MONTERO
Secretario

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee).

–En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor Lorier.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: antes que nada queremos manifestar el honor y la responsabilidad que sentimos al informar este proyecto de ley sobre responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo, que se viene discutiendo en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes desde el año 2010.

Este es un tema que pasa de la oscuridad, del ocultamiento, de la clandestinidad a la luz del día, aquí, hoy también en la Cámara de Senadores. Eso ha sido posible gracias a la lucha de los trabajadores, a su movilización.

Desde nuestro punto de vista, son ellos, en las calles, en sus asambleas, los que empujan el avance democrático, porque de eso también se trata este proyecto de ley. Este tema forma parte de sus reivindicaciones, de la conciencia de los obreros organizados en el PIT-CNT. A nadie escapa la potente lucha que ha llevado adelante tanto la Central como los gremios que la integran, en especial el Sunca, pero no nos olvidamos tampoco de otra gran cantidad de sindicatos que han estado pugnando para combatir la accidentabilidad en el trabajo. A esa lucha le ha correspondido una sensibilidad muy alta de parte del Poder Ejecutivo y de los Legisladores del Frente Amplio, pues todos conocemos que a partir del año 2005 se sucedió la sanción de más de cincuenta leyes de protección a los trabajadores, avanzándose sistemáticamente en esta dirección.

Tenemos un trabajo realizado en común con los compañeros del Frente Izquierda de Liberación, donde se detallan y sintetizan esas cincuenta leyes más otras veintiséis, de carácter social, que se han aprobado. Al respecto, podríamos mencionar la ley del subsidio transitorio por incapacidad parcial; la ley estratégica para la protección de la libertad sindical; la ley de la reglamentación del trabajo doméstico; la modificación y prescripción de los créditos laborales; la protección del trabajador por descentralización empresarial; el Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción, particularmente del Sunca; la responsabilidad por tercerización empresarial; el régimen del reconocimiento del servicio ficto; la licencia especial para trabajadores afiliados al Banco de Previsión Social; el cómputo jubilatorio para trabajadores de la construcción –también para el Sunca–; la flexibilización de la causal jubilatoria; la modificación del Seguro por Desempleo; la creación del Inefop; la reducción del horario para la madre adoptiva; la jornada de ocho horas para el trabajador rural; la modificación de la licencia por estudio; la modificación de la negociación colectiva para funcionarios públicos; el régimen de peones prácticos en obras públicas; la ley sobre acoso sexual en el ámbito laboral; la abreviación de los juicios laborales; el pago de créditos laborales mediante declaración judicial; el convenio internacional de protección sindical; el aumento del tope del subsidio por enfermedad del Banco de Previsión Social; el descanso mensual del trabajador gastronómico; la ley de empleo juvenil y el incremento del subsidio y licencia parental, que es una de las últimas leyes que hemos aprobado en este Período.

Sin embargo, en materia de salud y seguridad en el trabajo, todavía nos queda un largo trecho por avanzar. Porque, ¿cuál es la realidad que tenemos planteada? Que, en promedio, muere un trabajador por semana. Repito: en promedio, en este país muere un trabajador por semana. Esta es la realidad que nosotros queremos que salga de la oscuridad a la luz, pues estos trabajadores tienen nombres, apellidos, hijos. A esto se agrega que en este país, cada dos días, un trabajador queda con una discapacidad permanente. ¡Cada dos días! Este dato también debe salir a la luz; se tiene que conocer; no puede ser tapado por la crónica roja. Esta es la crónica del trabajo y sus accidentes: promedialmente, se producen más de 50.000 accidentes de trabajo a lo largo del año.

Por eso decimos que queda mucho por avanzar. A nuestro entender, tenemos por delante una gran tarea, que es la elaboración de una ley sobre salud y seguridad en el trabajo que nos permita avanzar en la sistematización jurídica general de este tema.

En las sesiones de las Comisiones hemos escuchado atentamente decir que no existen estadísticas. ¡De manera rotunda se ha dicho que no existen estadísticas! Sin embargo, sí existen. En el anuario del Instituto Nacional de Estadística se establece que en un período de cinco años se produjeron 234 defunciones, o sea, unas 47 muertes por año. ¿No existen estadísticas? A quienes me indican con la cabeza que no existen estadísticas, debo decirles que si ingresan en la página del Instituto Nacional de Estadística podrán observar estos datos. Repito: existen estadísticas. Basta con ingresar a esa página y leer la información que detalla que anualmente se mueren 234 uruguayas y uruguayos en accidentes de trabajo. Allí también se establece –para quienes dicen que no existen estadísticas– que hay 578 discapacitados permanentes por año y 51.495 accidentes de trabajo, y que cada año se incrementan los días de admisión temporaria. ¿Qué quiere decir esto? Que los accidentes son cada vez de mayor gravedad, lo que queda

puesto de manifiesto porque cada día los trabajadores permanecen más en el sanatorio del Banco de Seguros del Estado o donde sean atendidos.

Tenemos además estadísticas del Banco de Previsión Social, donde se enumeran las muertes por año. Por ejemplo, durante el Gobierno del Frente Amplio se produjeron 46 muertes –reitero: datos del Banco de Previsión Social–; en el Gobierno de Lacalle Herrera, 65 muertes, y en el de Sanguinetti, 74 muertes. Estos no son datos inventados, sino que figuran en el BPS. Hay que buscarlos y analizarlos.

Las discapacidades producidas en nuestro primer Gobierno fueron altas: llegaron a 557; pero en el Gobierno de Lacalle Herrera, llegaron a 939, y en el Gobierno de Sanguinetti, a 669.

Siguiendo con datos del BPS, en nuestro primer período de Gobierno, por cada 100.000 trabajadores se produjeron 4 muertes, pero en el Gobierno de Lacalle Herrera, 9, y en el Gobierno de Sanguinetti, 10. Por otra parte, hubo 53 discapacitados en el Gobierno del Frente Amplio, 136 en el de Lacalle Herrera y 88 en el de Sanguinetti. Acá hay datos; hay que buscarlos; existen, por cierto.

Quizás, lo que diré a continuación no sea lo más importante. No; tal vez no lo sea, porque lo más importante son las muertes, los silencios, los vacíos, las familias que se quedan sin sus padres y sin sus madres. Pero la accidentabilidad en el Uruguay genera un costo económico, tema por el que también nos hemos preocupado. En el anuario del Instituto Nacional de Estadística figura que hay 21.291 trabajadores que cobran rentas por discapacidad permanente. Repito: 21.291 trabajadores, debido a los accidentes que han sufrido, están cobrando rentas por discapacidad permanente, lo que está a cargo de la sociedad uruguaya entera. Más que con el dato de que cobran renta, me quedo con la cifra que indica que más de 21.000 trabajadores, en un país tan chiquito como el nuestro, padecen una discapacidad permanente, lo que significa que sus vidas han sido truncadas. Me quedo con eso, pero no dejo de tener en cuenta el costo social que tiene este tema. Estos trabajadores son los que se atienden en el Banco de Seguros, pero a nadie escapa que los datos de siniestralidad en el Uruguay son notoriamente peores, pues es harto conocido por cualquiera la gran cantidad de trabajadores que sufren accidentes y que, al no estar registrados en la seguridad social, terminan asistiéndose en un hospital público; pierden, entonces, la cobertura del Banco de Seguros y algo más importante: la posibilidad de recibir una pensión. Esta también es una realidad muy extendida en todo nuestro país.

Otro dato interesante en relación con el costo social y material que esto tiene es el siguiente. En su comparecencia en Comisión, los representantes del Banco de Seguros del Estado señalaron que este costo –que atañe al país en su conjunto– podría tener diferentes destinos. El costo diario de un trabajador que debe ingresar al Banco de Seguros del Estado es de $ 750, más otros $ 750 por la asistencia, lo que da un total de $ 1.500 por día que le cuestan a la sociedad uruguaya. Que no se diga que lo paga el empleador, porque aquí estamos hablando –reitero– de $ 1.500 que paga la sociedad uruguaya en su conjunto. Por supuesto, esto no incluye el costo de una cirugía en caso de ser necesaria, aunque lamentablemente, la mayoría de las veces sí lo es. Por otra parte, si ese trabajador requiere internación en el CTI, señor Presidente, el costo se eleva ya no a pesos, sino a US$ 850 diarios. Nuestra tarea es hacer la suma de todo esto para ver cuánto significa. Pero yo hice otra suma, que es interesante y que tiene que ver con datos aportados por el Banco de Previsión Social, correspondientes al año 2013, que indican que los gastos por el total de accidentes de trabajo en todo el territorio nacional fueron de US$ 47:000.000. Es una cifra apabullante: según las estadísticas oficiales del Banco de Previsión Social, US$ 47:000.0000 es lo que le cuesta al país el problema de la siniestralidad. Recordemos lo que estamos discutiendo en materia de dineros para la caminería, para la vivienda, para esto, aquello o lo otro, pues acá estamos hablando de casi US$ 50:000.000 que se nos van en los temas de la siniestralidad laboral. Estos son datos oficiales, aportados por el Banco de Previsión Social, discriminados por rama de actividad, tanto del interior del país como de Montevideo.

A nosotros no solo nos importa nuestra propia realidad, sino que, aunque obviamente es lo primero –los pies bien sobre la tierra–, también creemos que hay que ser un poquito internacionalista, pues la humanidad es una sola. En nuestro planeta se vienen instalando múltiples formas de barbarie y una de ellas, en crecimiento, es aquella que revela la Organización Internacional del Trabajo: cada tres segundos está muriendo un trabajador en un accidente de trabajo. Es así: uno, dos, tres; en este momento, murió un trabajador por un accidente de trabajo. En este mundo en el que vivimos, reitero, en el que se han instalado varias formas de barbarie, se registran 160 accidentes de trabajo en tres segundos. ¡Cómo será la cosa! Imaginemos cuáles podrían llegar a ser los datos si tuviéramos en cuenta todos los accidentes que no están registrados.

La discusión parlamentaria de este tema ha sido muy pródiga. El Diputado Óscar Andrade, con un neologismo que nos gustó, habló del "sincericidio" –de sincerarse– de parte de algunos invitados a las reuniones que hemos tenido, tanto aquí como en la Cámara de Representantes. En la versión taquigráfica quedaba registrado: "A nosotros esta temática nos preocupa por varias razones, entre ellas porque

supone un incremento sustancial de los costos". ¿Y dónde queda la vida para quienes están subrayando este tema de los costos? ¿Dónde queda el tema de la humanidad? ¡Por no hablar de otros aspectos a los que también nos referiremos, vinculados a la productividad de trabajo y a la accidentabilidad, que es una rémora que le impide a nuestro país avanzar en un tema clave, central y básico, como es de la productividad del trabajo, que no tiene que ver solo con disponer de mejores máquinas, sino con contar con hombres y mujeres sanos que vayan y vuelvan del trabajo a la casa, que vivan en viviendas adecuadas, que reciban una atención en la salud y una educación acordes! "Sincericidio", decía el compañero Andrade.

Otra forma de deshumanización es la de poner al otro como un objeto: "Me interesa la ganancia, bajar costos y colocar el producto". De este modo, el hombre que se tiene al lado, trabajando hace dos meses, o cinco o veinte años, pasa a ser una cosa. Poco y nada importa su accidente, su vida y su drama. "Lo arreglo con dinero; no me interesa demasiado". Existe una cosificación de las personas: capaz que humanizamos y cuidamos más a las máquinas, pero al hombre que las maneja, como lo podemos sustituir rápida y baratamente, "lo cosificamos", "lo hacemos una cosa"; eso es lo que está sucediendo en esta sociedad. Esto de tomar al otro como un objeto es una pérdida brutal de sensibilidad. Porque, ¿qué costo tiene para el trabajador quedarse con un brazo amputado? Cuando se habla de "costos", ¿qué precio tiene para el trabajador perder la vista por no disponer de antiparras, o que se le quiebre la espalda trabajando? Repito: ¿qué costo podemos decir que tienen estas situaciones?

Hablamos de los costos, pero aquí aparece otro dato interesante: la mayoría de los accidentes de trabajo en el Uruguay se producen por las caídas de altura, y una de cada cinco se produce en un centro de trabajo donde no hay cinturón de seguridad. Entonces, ¿ese es el costo? ¿Y no se debate sobre ello?

También se ha querido traer como un argumento fuerte a esta discusión si existió o no voluntad del trabajador para utilizar el instrumento. Pero aún debemos considerar otro costo, que no tenemos forma de cuantificar: me refiero al costo de los hijos de los muertos. No estoy dramatizando –¡no, no, no!–, porque acá estamos hablando de seres humanos, de rostros, de personas, de amigos, de compañeros con hijos. ¿Cuál es el costo para esas familias de las compañeras o compañeros de los obreros u obreras que se quedan por el camino, que ya no van a estar más? ¿Cuál es el costo del silencio, de la enorme y muchas veces evitable destrucción de los hogares que viven estas tragedias? Como todos sabemos, esos hogares quedan marcados de por vida por estas situaciones. Al comenzar mi intervención, señalaba que se ha hablado de que estas medidas aumentarán los costos, pero, ¿alguien ha medido estos otros costos? ¿Alguien mide cuánto vale esto otro, que tiene que ver con la humanidad en su más profunda esencia?

Empujados por la lucha obrera, que nos vuelve conscientes de los dramas cotidianos, de los accidentes de trabajo, el Frente Amplio y su Gobierno han elaborado un proyecto de ley que establece que colocar a trabajadores en condiciones de trabajo que ponen en grave riesgo su vida de manera innecesaria, violando normativas o no entregando implementos, es delito; que colocar a un trabajador en condiciones de trabajo confinado, sin respetar protocolos de seguridad, es delito; que colocar en una demolición a trabajadores sin permiso y sin la habilitación municipal y de Bomberos, es delito; que no se puede trabajar de cualquier manera y que exponer a los trabajadores al cáncer de piel debido a la fumigación, sin la más mínima protección, es delito.

Aquí aparecen las paradojas, las finas ironías del sistema alienado en el que vivimos, pues hoy, en el Uruguay, no hacer los aportes correspondientes a la Dirección General Impositiva, aunque se trate apenas de un 0,5 % o un 1 %, es un delito, pero todo lo demás que he mencionado antes, hasta ahora no lo es. Reitero: no pagar a la DGI, así sea un 0,5 %, entra en la categoría de delito. Lo mismo sucede cuando ocurre maltrato animal y se busca encuadrarlo dentro de un delito –sabemos que hay un movimiento que tiene esas intenciones–; sin embargo, habilitar un andamio podrido sin memorias descriptivas, sin barandas y sin cintos de seguridad, arriesgando la vida de los trabajadores, hoy no es delito en el Uruguay; no lo es para algunas mentes –no para todas, por supuesto, y por suerte– si ello implica aumento de costos.

Consultamos a diferentes juristas y catedráticos, y estamos convencidos de que poner en peligro concreto la vida, la salud y la integridad física de un trabajador es un delito. Al respecto, el doctor Chargoñia nos dice: "La siniestralidad en el trabajo se relaciona con la noción de derechos humanos laborales –él hace aquí una elevación del tema muy importante y muy interesante, ubicándolo como un derecho humano en el plano laboral– y con el concepto de trabajo decente". Decente. Continúa: "La Constitución de la República y los tratados internacionales de trabajo reconocen tales derechos y obligan a los actores públicos y privados a su protección. Trabajo decente, dice la OIT, es trabajo seguro. Si el trabajo está bajo la protección de la ley resulta inconcebible que la entrega de energía laboral implique, en términos de probabilidad o de certeza, la muerte o la lesión del trabajador". Nótese: resulta inconcebible que esa entrega pueda producir tal cuestión. Y sigue: "Encuadrado en la noción de derecho humano, la relación laboral contractual pone de cargo del

empleador, en tanto que organizador del trabajo ajeno, la carga, deber u obligación de seguridad. El empleador es un deudor de seguridad con relación a los empleados que contrata. El contrato de trabajo posee diversas reglas de orden público, exiliadas de la autonomía de la voluntad de los contratantes –es decir, separada de esa autonomía– entre las que se ubican las normas de protección contra accidentes y enfermedades. Ubicado como derecho inherente a la persona humana, el derecho a la seguridad laboral debe ser garantizado de modo eficaz. Un derecho que se proclama pero que carece de instrumentos adecuados de protección no es más que una ilusión". El doctor Chargoñia continúa diciendo: "Entiéndase como "peligro" la alta probabilidad de un daño. Para evitarlo y garantizar el derecho al trabajo seguro ¿se debe condenar al que lo produce? Si la probabilidad del daño es baja el control penal se debilita como opción. Si, por el contrario, la probabilidad de daño es alta, la respuesta represiva aparece como elemento a considerar". Pero aparece allá lejos, casi obligatoriamente. Nadie, absolutamente nadie, quiere que esto ocurra pero las cifras, los hechos y los elementos que hemos venido señalando nos dicen que se debe empezar a considerar una respuesta represiva. Continúo leyendo: "El manejo de datos empíricos puede contribuir a dar estas respuestas, particularmente si se manejan períodos prolongados y se advierte la evolución de cifras de muertes y lesiones de trabajadores". Como decía recién, esto ya lo hemos visto, pero lo quiero repetir porque nunca está de más sacar a luz estos temas cuando vemos la cantidad de veces que en la televisión se habla de otros, que tapan estos. Los datos proporcionados por el Banco de Seguros del Estado del año 2010 arrojan las siguientes cifras: accidentes por año: 51.495; muertes por año: 47; discapacitados por año: 578. Tenemos más datos –ya los mencioné y diría que son lapidarios–, que tienen que ver con los distintos Períodos de Gobierno y demuestran la necesidad, que señalaba el doctor Chargoñia, de ir hacia una cuestión vinculada con lo represivo.

Luego de brindar estos datos, vale la pena rematar con las siguientes afirmaciones del doctor Chargoñia: "Se sostiene que el derecho penal liberal es un derecho mínimo, que la respuesta criminal debe ser limitada a las situaciones antisociales graves, debiéndose evitar la utilización del juicio penal como sustituto de políticas sociales". Este concepto se comparte integralmente. El doctor Chargoñia resume, diciendo: "No obstante, la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados (la vida, la salud y la integridad física) son de una tal magnitud que, aun desde esa perspectiva se justifica su protección penal". De esta afirmación podríamos concluir que a la naturaleza del bien jurídico tutelado –vida, salud e integridad física del trabajador– se une la cantidad –ya hablamos de calidad, pero ahora nos referimos a la magnitud– de muertes, accidentes y discapacidades, y entonces la respuesta represiva, lamentablemente, aparece como un elemento a considerar.

La discusión parlamentaria ha puesto en el tapete el tema de la seguridad en el trabajo y hemos escuchado a muchos y muchas integrantes de las cámaras empresariales que pasaron por las respectivas Comisiones de ambas Cámaras hablando de campañas de educación, de sensibilización y de fiscalización. ¡Por favor, ¿quién no va a estar de acuerdo con eso?! Es más, en una parte de nuestra exposición vamos a hacer propuestas y a señalar cosas que ya se están haciendo. Estamos en un 100 % de acuerdo con esto, pero no podemos aceptar contradicciones entre los discursos y los hechos. Aquí las cámaras empresariales vienen a hablar de sensibilización y de distintas campañas, pero algunas son las mismas que no dejan pasar a los inspectores del Ministerio más allá de las porteras. ¿Contradicciones? No. Vienen al Parlamento a hablar de sensibilización, de campañas, de esto y de lo otro, pero "después, hermanito, dejá entrar al inspector de trabajo y no hagas jugarretas para que el día que vaya el inspector esté todo en orden –porque alguien pudo haberte pasado el dato – o no se den otras situaciones que son comunes, sobre todo en el interior", y quienes venimos de ahí sabemos que son más que comunes.

Entonces, que no me vengan con un discurso acá, en el Senado, o en la Cámara de Representantes si después, en la vida real, teniendo que cuidar al humilde trabajador, no dejan entrar al inspector de trabajo. Se trata de las mismas Cámaras que en el Consejo Nacional de Seguridad han sido incapaces de avanzar medio milímetro en materia de salud y seguridad, así como tampoco han apoyado una campaña preventiva ni han mejorado decretos vigentes. Estos son hechos reales que no surgen de nuestra imaginación, sino de datos específicos y de aquellas cosas que no se han hecho, que se dice que hay que hacer y que a la hora de la verdad, en el momento en que deben concretarse no se hacen.

Está claro –pero igual lo repetimos– que somos fervientes partidarios de las campañas de educación y de sensibilización acerca de las cuestiones de salud y seguridad. También somos más que conscientes de que este tema no se arregla solamente con legislación; seríamos ilusos si creyéramos que con una ley vamos a solucionar este asunto.

Con respecto a la esencia de este proyecto de ley, se intenta, en su primer artículo, trasmitir una idea básica: no da lo mismo arriesgar la vida de un trabajador dependiente y ponerlo en peligro grave por el hecho de violar la normativa laboral. Reitero que eso es, esencialmente, lo que pretende establecer el artículo 1.º del proyecto de ley que estamos

considerando. Más adelante me extenderé un poco más en cada uno de los artículos de esta iniciativa.

El artículo 2.º establece el llamado nexo procesal, es decir, la relación entre el hecho, el accidente grave o mortal provocado por negligencia o dolo, y la denuncia penal a efectos de que actúe la Justicia. En el inciso final del artículo se establece que en caso de accidente, los funcionarios actuantes del Banco de Seguros del Estado deben dar cuenta de los hechos al Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, quien deberá –bajo su estricta responsabilidad funcional– denunciar ante el Juzgado competente en materia penal los hechos que configuren un presunto delito, con todos los elementos que allí se contengan. ¿Por qué es así? Porque aquí hay un problema de cultura jurídica que es muy importante; además de la cultura de la seguridad en el trabajo, existe una cultura jurídica en la que se debe trabajar mucho. No creemos que el hecho de tipificar un delito vaya a tener un efecto disuasivo. ¡No somos ilusos! El efecto disuasivo de la pena es muy relativo; siempre lo ha sido, tal como señalaban los sociólogos a principios del siglo XX. ¿Por qué decimos esto? Porque en repetidas oportunidades se ha dicho que ya existe una normativa penal. Sin embargo, ¡¿cómo se explica que en diez años haya habido 7.000 accidentes y no se haya juzgado a nadie como consecuencia de una discapacidad en el trabajo?! Si no hay un vacío legal, ¡¿cómo nos explicamos, desde un punto de vista lógico, que tengamos alrededor de 7.000 accidentes y no hayamos tenido ningún juzgamiento?! ¡No se ha juzgado a nadie! Reitero: ¡a nadie! Entonces, la pregunta que corresponde hacernos como Legisladores es si la Justicia no tendría que actuar de oficio, ya que en el Código Penal hay artículos al respecto. Concretamente, me refiero a los artículos 314 y 316, que incorporan la responsabilidad penal.

En definitiva, tenemos el convencimiento de que se necesita de la legislación, al mismo tiempo que de todas aquellas medidas que tiendan a consolidarla, porque una gran batalla –quizás la más grande, la más importante– consiste en ganar la cabeza de cada trabajador o trabajadora de nuestro país para que entienda que no hay contrato de trabajo que pueda obligarlo u obligarla a arriesgar su vida. Es tan simple y humano como eso. ¡Cuántas veces la terrible necesidad de ganarse el pan, cuántas veces la terrible necesidad de no poder decir que no porque, si no, no come él ni su familia, lo obliga a aceptar condiciones de trabajo que ponen en grave riesgo su vida!

La tarea prevencionista constituye un complemento esencial del proyecto de ley que estamos analizando. Para nosotros la prevención es clave y fundamental, y lo subrayamos con todos los rojos posibles: PRE-VENCIÓN. Ley, sí, pero al mismo tiempo, prevención. El año que viene, luego de esperar un lapso prudencial de aplicación de la ley, estaremos en condiciones de balancear si fue o no un instrumento eficaz para los fines perseguidos. Ello nos lleva, directamente, a considerar el tema de la seguridad laboral y de las condiciones de trabajo en un marco más amplio, ya que estas tienen que ver –como decíamos anteriormente– con las fuerzas productivas de la nación y su desarrollo, con el trabajo de calidad, con la producción de calidad que este país necesita para insertarse en el comercio internacional, que está basado en altos estándares productivos y de productividad de trabajo, como decía el señor Senador Agazzi en una reunión de Bancada y que compartimos plenamente. Hay una estrechísima relación entre las condiciones de seguridad laboral y la calidad del conjunto de la producción nacional, elementos tan necesarios para insertarnos de otra manera en la realidad comercial de este complejo mundo desde el punto de vista económico. Ni que hablar que para ello se necesita mucho más que esta ley.

Hoy día en las escuelas y liceos no existe la enseñanza de la salud laboral. ¡No se estudian esos temas! Está muy bien que nuestros cerebros y nuestras mentes comprendan la cultura griega, la del Imperio Romano y su historia –es más que necesario para formarnos como seres humanos integrales–, pero también tenemos que tener materias vinculadas a la seguridad laboral en cada escuela y liceo. De acuerdo con los datos que recabamos, tampoco es un tema que se trate en la propia Facultad de Arquitectura, o sea que los estudiantes egresan sin haber tenido un módulo obligatorio sobre seguridad laboral. Eso sucede en una carrera que, a mi juicio, quizás sea una de las más humanistas porque nace de aquello que tiene más que ver con la esencia humana. Recuerdo que en oportunidad de que vinieran unos arquitectos preocupados por costos y otros problemas, les dije que si había una carrera en este mundo que tuviera que ver con el ser humano y con su esencia, era la de Arquitectura. Por favor, elevemos la mira: coloquemos un módulo obligatorio de salud laboral en esa carrera.

Por cierto, estamos hablando de una profesión que se ha mercantilizado porque no puede escapar de las reglas de esta sociedad donde todo se transforma en mercancía. Tiempo atrás, ¿quién iba a imaginarse que la salud se iba a transformar en una mercancía? Sin embargo, hoy lo es. ¿Quién puede imaginar que el aire y tantas otras cosas más…? ¡Todo se mercantiliza! Y no nos podemos extrañar; son las leyes propias del desarrollo del sistema dominante. La arquitectura es una profesión que hunde sus raíces históricas en cuestiones profundamente relacionadas con el desarrollo integral del ser humano, por lo tanto, deberían tratarse esos temas.

La mercantilización de las relaciones humanas y el avance imparable de las relaciones de producción llevan a que los capitalistas vuelvan objetos a los seres humanos y, a su vez, humanicen las cosas o los animales, como comenté hace unos instantes.

Ahora bien, ¿en el Uruguay quién puede negar que ha habido un avance sustancial? En el Período anterior, como integrante de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca voté el proyecto de ley por el que se creó el Sistema de Identificación y Registro Animal, a partir del cual cada animal tiene colocado un chip –una especie de caravana– en su oreja que permite saber absolutamente todo de nuestro ganado y vender a mejores precios, así como acceder a la cuota Hilton y a la correspondiente por el Decreto n.º 480. ¿Quién va a negar que esto "está bueno"? Es la famosa trazabilidad, que representa un orgullo para nuestro país.

Sin embargo, de nuestros obreros y obreras no sabemos absolutamente nada. Por ejemplo, si una persona debe hacer un trabajo en un lugar confinado, no sabemos en absoluto si tiene problemas respiratorios. Eso sí, sabemos dónde pastó y en cuántos campos estuvo determinado animal que luego va a ir –en una bolsita muy prolija– a un supermercado o a un restaurante europeo. De nuestro obrero u obrera no sabemos si tiene problemas respiratorios que puedan afectarlo cuando lo confinamos a trabajar en un lugar inadecuado, o si sufre de vértigo, por ejemplo, por lo que puede resultar perjudicado si debe trabajar a determinada altura. Repito: no sabemos nada. Creemos que los valores se han invertido o, por lo menos, que no tenemos el mismo nivel de preocupación por unas cosas, que por otras.

En lo personal, por razones de vecindad y de transporte, nos toca pasar diariamente por las puertas del sanatorio del Banco de Seguros del Estado. ¡Todos los días pasamos por allí! Es un espectáculo verdaderamente lamentable ver a una gran cantidad de accidentados, pero para esas personas humildes, que quizás no vuelvan a caminar y que están días y días separados de su medio, no va a haber prensa. No; allí no va a haber prensa, como sí ocurre permanentemente en otros lados.

Recuerdo que el mismo día que una máquina aplastó el cerebro de un obrero en el puerto de Montevideo, ocurrió el episodio de La Pasiva, tan triste y lamentable por cierto. Lo repitieron veinte, treinta, cuarenta veces en los medios de difusión, pero para aquel obrero cuya cabeza quedó aplastada en el puerto de Montevideo, para sus hijos, para su familia no hubo más que una triste y pequeña mención, que ni siquiera se hizo en todos los periódicos.

Creemos necesario subrayar que el objetivo de este proyecto de ley es avanzar en una cultura de prevención. Repito: ahí está la clave. No es una cultura de represión lo que queremos instaurar, sino de prevención, cambiando la otra cultura hegemónica existente, la de la negligencia. Esa es la enorme e histórica tarea que todos tenemos por delante: pasar de la negligencia a la prevención. Eso es lo que pretende este proyecto de ley; no quiera tergiversarse su sentido profundo.

Vuelvo al artículo 1.º para decir que es importante señalar con toda claridad, ante la objeción de que plantea una acción penal por el solo hecho de omitir el empleador una norma de resguardo –fíjense, hay argumentos que dicen esto: que estamos concretando una acción penal por el solo hecho de que el empleador omita una norma de resguardo–, que no es así. ¡No es así! Se habla de la omisión de las normas de resguardo que pongan "en peligro–esto lo subrayo, porque se ha dicho que es cualquier norma; ¡no es así!– la vida, la salud o la integridad física del trabajador". No es cualquier omisión de las normas de resguardo sino cuando, en concreto, se está poniendo en peligro eso tan importante que yo señalaba antes. Aquí hay una diferencia sustantiva, y esto es válido para cuando se establece un peligro real y concreto. La conducta típica solo podrá ser atribuida al titular del deber de seguridad y salud en el trabajo, es decir, al empleador o a quien ejerza efectivamente la dirección en su nombre.

Aclaramos también, por las dudas –porque de alguna manera se ha intentado pasar algo así como gato por liebre; no quiero utilizar el término "contrabandear"–, que el proyecto de ley excluye a quienes ejerzan poder de control o supervisión en nombre del empleador, como en el caso de los delegados de prevención en seguridad. Esto hay que dejarlo bien claro.

Con respecto al delito de peligro, ni que hablar que no está tipificado por primera vez en el Uruguay. En el Código Penal está tipificado en varios artículos, por ejemplo, los relativos a estragos, a peligro de desastre ferroviario, al que se establece por su artículo 209, al de la adulteración de medicamentos, etcétera, etcétera. Es decir que no estamos hablando de inventar un artículo nuevo de peligro.

Por tanto, insistiendo siempre en que el objetivo estratégico es avanzar en una política de prevención y siendo conscientes de que una norma penal no va a resolver por sí sola la situación, estamos seguros –¡eso sí!– de que la norma va a ayudar a instalar esa nueva cultura de la prevención. ¡Va a ayudar a adelantarse al daño! Y ya vamos a ver que está ayudando aun sin aprobarse. Dentro de un rato voy a leer un texto que nos demostrará que ya, sin haber aprobado este proyecto de ley, está ayudando a esa cultura de la

prevención y no de represión ni tampoco de negligencia. Y si hay negligencia tendrá que haber represión, pero lo que nosotros queremos –no se nos tergiverse– es prevenir.

En la perspectiva de la acción penal persuasiva que se quiere instalar, el Derecho Penal debe, tiene y puede evitar llegar tarde. Eso es lo que nosotros queremos: que no se llegue tarde.

Queremos traer aquí datos de países que están aplicando leyes muy similares a la que queremos aprobar hoy y de los resultados que están obteniendo. Me refiero, concretamente, a España y a Perú. Planteo esto porque hay argumentaciones muy sabias en torno al tema de que en España hubo un aumento de la siniestralidad y de que la ley no servía para nada. Pues, entonces, los datos que tenemos de Juan Manuel de Oña Navarro, que refieren a la evolución de los índices de incidencia de accidentes de trabajo en España entre los años 2008 y 2012, nos revelan que las personas que vinieron aquí a decirnos eso no estaban en lo correcto, por no decir otra cosa.

De acuerdo con la Tabla 2 –que es la que tengo a disposición–, mientras que en 2008 se producían 5.2 víctimas mortales al año por cada 100.000 trabajadores dados de alta en la Seguridad Social, cuatro años después –en 2012–, con la ley en aplicación, solo se producen 3.6 muertes cada 100.000. Esto revela un descenso en cinco años de aplicación, nada más ni nada menos que del 40.4 %. Y si analizamos el decremento –o sea, la disminución de los accidentes graves con respecto a los leves– vamos a ver que los números son todavía superiores. Asimismo, tenemos datos de Perú, que no son tan buenos –también queremos decirlo–, pero que han revelado una progresiva mejoría, como lo establecieron los dirigentes sindicales de la construcción de ese país que llegaron al Uruguay en ocasión de la discusión del proyecto de ley en la Cámara de Representantes.

Por otra parte, hablábamos de no llegar tarde, y esto tiene relación con nuestro convencimiento de que existe un vacío legal al no penalizar la conducta de omisión que lleva o conduce al daño. Nosotros evitamos el daño previniendo con más conciencia, con educación, pero si esas cosas no sirven y permanece –como hasta ahora– la cultura de la negligencia, podemos evitarlo si nos anticipamos, si ponemos algo así como una barrera antes del daño y, entonces, penalizamos la conducta de omisión que lleva o conduce al daño.

Repito: sabemos que exclusivamente lo penal no resuelve el tema, pero nos va a ayudar. En este sentido, voy a leer un documento de la Cámara de la Construcción del Uruguay que revela cómo ya hay que poner las barbas en remojo –está muy bien que así se haga, pero en el buen y sano sentido– aun antes de que el proyecto de ley sea aprobado.

Al establecer el delito de peligro, y no obstante las objeciones establecidas por la Doctrina, no está de más recordar que los delitos de peligro se encuentran en nuestra legislación desde larguísima data. En el Código Penal vigente del año 1934 ya encontramos tipificados, dentro de dicho cuerpo normativo, delitos de peligro; más aún, en su “Parte General” está inserto el artículo 20, que establece el régimen del dolo y de la culpa en los delitos de peligro.

Antes de avanzar, quiero decir que nos parece que este proyecto de ley sirve no solo a los trabajadores –para los que aspiramos mantener el paradigma de tolerancia cero frente a una situación que sigue constituyendo una lacra social que sufren directamente–, sino también a las empresas cumplidoras, que tienen que sufragar y asumir colectivamente sobrecostos derivados de las malas prácticas de las incumplidoras, porque resulta que esta también es una realidad perfectamente comprobable. Hay empresas que cumplen, pequeñas, medianas y grandes. Siempre se ha dicho que las más pequeñas son las que menos cumplen; yo no estoy convencido de que sea así porque, por ejemplo, sé que el pequeño deudor es el que más paga. Hay una filosofía en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Senador, pero ha llegado a la Mesa una moción en el sentido de que se prorrogue el término de que usted dispone.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

–20 en 21. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- Agradezco al Cuerpo y al señor Presidente.

Entonces, hay un sobrecosto que tienen que bancar las empresas que sí pagan, y decía que a veces se sostiene que las empresas más chicas o medianas son las que no cumplen. Insisto en que no creo que sea así, porque si se aplica la misma mentalidad que en el caso que citaba, son las que más se cuidan. Además, les va la vida en eso y tienen una relación diaria muy estrecha con el trabajador. No estoy generalizando, pero creo que tampoco podemos hacerlo en el sentido contrario. En ese marco, las empresas que cumplen se encuentran en una absurda desventaja al tener que financiar lo que se ahorran aquellas que no previenen. Y a esto hay que agregar lo que cuesta a la sociedad en general, cumplidores incluidos, pagar las consecuencias que hemos visto.

En el Uruguay el solo hecho de anunciar el proyecto de ley ha provocado, como decía recién, interesantes y positivas reacciones. Bienvenidas sean, porque es lo que queremos todos los que estamos aquí y la sociedad uruguaya. Por ejemplo, en el número 145, Año 18, correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2013, de la revista *En Obra*, que es la publicación oficial de la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, un artículo del doctor Matías Pérez del Castillo habla de las "Cautelas a adoptar por las empresas" –de manera que este autor ya preveía que este proyecto de ley iba a estar en vigencia, más acá o más allá, con un texto o con otro– y aconseja, en ese sentido: "Aun cuando el proyecto no sea aprobado, el cumplimiento estricto de las normas de prevención será la mejor garantía", refiriéndose a los trabajadores y empleadores. "Para ello –dice el asesor– puede ser oportuna la realización de auditorías laborales". Es decir que está sugiriendo que no se hacen y que puede ser oportuno realizarlas, aunque por supuesto que, como asesor que es, lo dice tibiamente. Y agrega: "En especial, aun en las actividades en que ello no es obligatorio, resulta aconsejable la contratación de técnicos prevencionistas". De manera que está queriendo decir que hay que contratar porque en este momento no se está haciendo. Y finalmente señala que hay que avanzar en la capacitación en Derecho Laboral, seguridad y prevención, y en la redacción y aplicación de políticas de seguridad laboral. En este punto, vale mencionar el tema de la prevención y de lo que ya se está haciendo en el Uruguay, porque nosotros no partimos de cero. Al comparecer representantes del Banco de Seguros del Estado ante la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, señalaron: "Nosotros vemos la experiencia pasada y de acuerdo con ello fijamos las tarifas. Aquellas empresas que tienen menos siniestralidad pagarán menos que el promedio de la actividad y aquellas que tienen un exceso, van a pagar un poco más". Esto tiene que ver con costos, o sea que vale la pena invertir en seguridad porque hay un premio. Pero existe algo más, que reputo como fundamental, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas: el Banco de Seguros del Estado imparte cursos de prevención. En la Comisión se señaló que estos cursos están dirigidos a las empresas en general y que habitualmente se convoca a aquellas que están en determinadas ramas, informando a las personas que trabajan en ellas para que concurran. El Banco de Seguros del Estado cuenta con un Departamento de Administración de Riesgos, donde trabajan los prevencionistas de accidentes de trabajo. Por iniciativa del Banco, anualmente se dictan cursos, pero también funcionan a demanda, lo que considero que no es menor, puesto que hay una política planificada y dirigida, pero también, si hay una demanda –creo que la va a haber, incrementada, lo cual sería muy bueno–, el Banco imparte los cursos gratuitamente para que cualquier empresario –ya sea pequeño, mediano o grande– pueda tener conocimiento de todos los aspectos que aseguran la vida, la integridad física y la salud del trabajador.

El Banco de Seguros del Estado, entonces, trabaja a veces haciendo visitas y brindando asesoramiento; se elige una rama por determinado tipo de siniestralidad recurrente –o sea que se detecta cuál es la rama con mayor siniestralidad–, y allí se acentúa el trabajo y se desarrollan políticas proactivas. Nos decían que llevan a cabo una serie de actividades en todo el país e, incluso, han incrementado el plantel de prevencionistas. A su vez, están haciendo un convenio con el Departamento de Salud Ocupacional de la Facultad de Medicina para que hagan trabajo de campo.

Finalmente, recordamos que el Convenio n.º 181 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Uruguay, establece la obligación de tener en el propio lugar de trabajo un instituto de salud que permita tener a alguien que asesore, apoye y ayude en materia de accidentes laborales.

Quiero detenerme por un instante para mencionar algo que, por cierto, es muy interesante. En conversaciones con el Colegio de Técnicos en Higiene y Prevención de Accidentes del Uruguay –a modo de autocrítica debo señalar que la Comisión que trató el proyecto de ley no se acordó de citarlos para que nos otorgaran información–, nos enteramos de que en Uruguay existen mil cien Técnicos Prevencionistas en Seguridad e Higiene en el Trabajo, egresados de una carrera de nivel terciario que dura tres años y que se dicta a nivel del Consejo de Educación Técnico Profesional –UTU– en Montevideo, Nueva Helvecia, Colonia, Dolores, Soriano, Paysandú, Salto y Rivera. Anualmente están egresando cien técnicos porque, justamente, la misma se está dictando en distintos lugares del país, cosa importante en materia de descentralización.

Ahora bien, he hablado del delito de peligro y de que en el artículo 20 estaba inserta, en la parte general del Código, una disposición donde se establece el régimen del dolo y la culpa en los delitos de peligro. No obstante lo expresado, lo que sí es absolutamente compartible, tal como señala el profesor de Derecho Penal de la Universidad de la República, Marcelo Domínguez, es que: «Si dicha disposición hubiera previsto un tipo penal de peligro abstracto, el mismo sería de dudosa constitucionalidad, ya que en esta clase de delitos penales se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa en "abstracto" en su peligrosidad típica, sin exigir que en el caso concreto se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico tutelado. Pero dichas objeciones no son de recibo en la especie, en virtud de que en el artículo propuesto estamos frente a un tipo penal de peligro concreto –aquí tengo que enfatizar, porque hay una

contradicción entre lo abstracto y lo concreto, porque lo abstracto puede ser algo que tenga viso de inconstitucionalidad, y lo concreto, no– que se caracteriza por requerir el tipo penal la concreta puesta en peligro del "bien jurídico", que son la vida, salud e integridad física del trabajador; en otras palabras, el peligro concreto es el resultado típico».

Claramente, entonces, lo que se está planteando en el artículo 1.º de este proyecto de ley no refiere a que la sola inobservancia de las normas de resguardo, de protección, de salud y de integridad física del trabajador tengan una sanción penal, tal como se ha extendido, desparramado en la sociedad uruguaya. En estos días todo el mundo dice que se viene la represión y que si un trabajador se tropezó o el bomberito estaba vencido, los empresarios "van a ir para adentro". Se está tratando de generar terrorismo –por llamarlo de alguna manera– y asustar a la gente. Incluso, lo hemos escuchado hasta de candidatos que buscan llegar a la Presidencia; están jugando con la verdad, porque están diciendo cosas que no son correctas. Aquí realmente lo que se está planteando es que tenga una sanción penal lo vinculado con la integridad física del trabajador. El proyecto de ley dice a texto expreso que la sanción penal será aplicada a aquel que ponga en peligro concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador. Esto deja claramente establecido que no va a haber acción penal en la medida en que no se ponga en peligro el bien jurídico a tutelar que, repito, es la vida, la salud y la integridad física del trabajador.

Al respecto, se ha hablado de inequidad del proyecto de ley, porque se dice que es unidireccional, que solamente refiere a la responsabilidad penal del empresario, del empleador y que nada dice respecto a la responsabilidad penal en la cual puede incurrir por hecho propio el trabajador.

En esta Sala y en el Uruguay entero –creo–, nadie desconoce que en el contrato de trabajo se plantea que la potestad de la organización del trabajo la tiene el empleador. Por ejemplo, si se manda a un trabajador recién llegado a hacer una excavación al fondo del pozo sin los cateos, sin los estibamientos correspondientes, sin las memorias descriptivas y sin las autorizaciones, la pregunta que nos hacemos es: ¿ello no debería ser considerado delito y ser penado? Porque la muerte de un obrero en su primer día de trabajo ha ocurrido. Pero según la opinión que mencionábamos antes, el obrero que es enviado a picar un muro de contención, sin estibar, debería tener él –es decir, aquel que llega a trabajar por primera vez, al que nadie le dice ni le pide que conozca absolutamente nada y que, muchas veces, tiene que alimentar a su familia–responsabilidad penal. Y ese muchacho murió allí, en Rivera y Julio César; es un hecho concreto, con una cara, con una familia.

Estas cosas ocurren en este país y por ello, ¿no debería existir sanción? No ya por la muerte de esa persona, obviamente, sino previamente, por haberlo mandado a trabajar en esas condiciones. El señor Representante Andrade, refiriéndose a este caso, decía lo siguiente: "Sé que hay Legisladores que no conocen lo que es pasar hambre pero para el que pasó mal, a veces es complicado exigir que estén los puntales para el estibamiento el primer día de trabajo. Es claro que arriesgaba su vida y la de los compañeros que estuvieran con él. Cualquiera que sabe del trabajo de la picada de un muro entiende que primero hay que estibar, después armar el andamio y cortar la grieta. En el primer día de trabajo esto se hace difícil". Esto fue lo que le pasó en concreto a Pablo Martín Rodríguez en la calle Julio César, a dos cuadras de Rivera. Era del Cerro y dejó dos gurises huérfanos.

Volviendo al centro del tema, en la última década 7.000 trabajadores quedaron con secuelas o discapacidades permanentes y en ninguno de esos casos –insisto: en ninguno de ellos– intervino la Justicia Penal. Para subsanar esta situación, en el artículo 2.º previmos un nexo procesal entre el accidente y la Justicia, para que investigue. De esta forma, si el inspector de trabajo encuentra elementos que hacen presumir que existieron incumplimientos que generaron que un trabajador, por ejemplo, se rompiera la espalda, perdiera un brazo o un ojo, se habilitará la actuación de la Justicia a efectos de que se apliquen los artículos 314 y 316 del Código Penal, cosa que hoy, en general, no sucede. El abogado penalista Aller expresa lo siguiente: "Los delitos de peligro son adelantamientos de barrera punitiva cuando los consideramos estrictamente indispensables, cuando no encontramos una solución menos mala. Desde esa perspectiva, podemos aceptarlos". A continuación pone ejemplos, como el delito de estafa y de incendio, etcétera. Luego dice: "En este caso, estamos frente a uno de peligro concreto –no abstracto– porque, como usted bien ha señalado, da la nota de gravedad y tiene que concretarse en la vida, salud e integridad física". Quiere decir que estamos en presencia de un delito de omisión. Todos sabemos qué es la omisión pero, en este caso concreto, el doctor Aller dice que: "La omisión es una infracción a un deber que me dice una orden de actuación que yo no despliego. ¿Cuál es acá la orden de actuación? Tener todo en regla". ¿Para qué? Para que el trabajador no tenga peligro en su vida, en su integridad física y en su salud.

Los artículos 314 y 316 del Código Penal establecen que se requiere el dolo, es decir, la intención de lesionar, pero estamos convencidos de que hay un vacío legal en cuanto a la conducta de omisión, que es la que produce el daño. Actualmente se sanciona el daño ya causado –si es que en realidad se sanciona–, pero hay un vacío legal en la prevención del daño, cuando la denuncia administrativa frente a una situa-

ción de peligro no se corresponde con medidas adecuadas para subsanar lo que se está denunciando. En ese sentido, reiteramos que este proyecto de ley no apunta de ninguna manera al empresario cumplidor, a aquel que ve al otro como un ser humano y lo cuida, no solo por razones productivas, sino también humanitarias. Estamos hablando del empresario incumplidor, de aquel que se timbea la salud, la seguridad y la vida de los trabajadores por un tema de costos; de ese empresario estamos hablando. Con esta iniciativa queremos dar una señal importante. Paradójicamente, en defensa del empresario incumplidor por aquí desfilaron empresarios cumplidores, como si se desconociera que en el Uruguay existe una estrategia competitiva a la baja, no sobre la base de mejorar la maquinaria y la productividad del trabajo en materia de ciencia y tecnología, sino a través de la precarización del trabajo. Esto no es algo que hayamos inventado nosotros: por algo tuvimos que sancionar más de cincuenta leyes para evitar la precarización y la desregulación del trabajo que existían en este país y que permitían que esta estrategia competitiva fuera el alma misma de la vida productiva nacional. Lo que nosotros queremos generar no son precios más bajos sobre la base del incumplimiento de la normativa mínima y de aquellos elementos más graves, poniendo así en riesgo la vida del trabajador. Repito la paradoja: empresas grandes que cumplen –y que no solo son grandes– aparecen defendiendo, no cualquier incumplimiento, sino aquel que pone en grave riesgo la vida de un ser humano.

En cuanto a los artículos de esta iniciativa, ya vimos que en el 2.º se introducen modificaciones a la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, de forma tal que cuando se constate el dolo o la culpa grave por parte del empleador, los funcionarios actuantes del Banco de Seguros del Estado informen al Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social quien, bajo su responsabilidad funcional, informará a la Justicia Penal. De eso se trata el artículo 2.º.

Luego, el artículo 3.º amplía la figura del denunciante, que es un reclamo de larga data acerca de los procesos. Ser parte implica poder generar ampliación de la prueba y tener vista del proceso. Esta norma modifica el actual artículo 83 del Código del Proceso Penal, que dice: “El damnificado y el responsable civil no tendrán más intervención ni facultades que las que establecen los artículos precedentes”. Repito que eso es lo que establece el actual artículo 83 del Código del Proceso Penal vigente. Refiere al proceso penal en la etapa de denuncia y, como pueden ver los señores Senadores, la figura del denunciante ni siquiera aparece. Entonces, lo que hacemos con la nueva redacción es definir la figura del denunciante y establecer con claridad que tiene derecho a examinar el expediente, aun en la etapa del presumario. ¿Por qué se dispone esto? Porque según el actual Código del Proceso Penal, si presento una denuncia, me encuentro con una barrera, que es el secreto del presumario. No puedo intervenir; no puedo saber qué pasó: si interrogaron a mis testigos y si se examinó mi prueba. En fin, no puedo saber nada. Nosotros somos partidarios de una democratización en este sentido, es decir, de que el denunciante sea parte en el proceso penal. Por lo tanto, creemos que esta reforma –que no solo atañe al Derecho Laboral, sino a todos los campos que se quiera– es imprescindible ya que es una garantía para los ciudadanos que el denunciante sea parte en el proceso y que conozca de qué se trata, porque tiene derecho a saberlo.

Finalmente, queremos señalar algunas conclusiones.

En primer lugar, voy a mencionar un reconocimiento realizado por un Diputado de la oposición, el señor Carmelo Vidalín, que dice: “la Bancada oficialista, a través de su proyecto, ha hecho un esfuerzo por mejorar y por adaptar los criterios que se han ido escuchando”. Esto lo dijo en la discusión llevada a cabo en la Cámara de Diputados, en la que estuvimos presentes desde que empezó hasta que terminó. Se trata de un importante reconocimiento, que agradecemos, ya que hace mención al esfuerzo que se hizo por mejorar y por tener en cuenta los criterios que se fueron escuchando, porque en este proyecto de ley hubo muchísimos cambios. Esto habla de un espíritu desarrollado a lo largo de tres años de trabajo, en los que se han escuchado y se han tenido en cuenta muchas sugerencias, que se fueron incorporando; los que han seguido el tema de cerca lo saben bien.

En segundo lugar, estamos en presencia de un proyecto de carácter integral, cuyo objetivo claro es proteger la vida. Por eso, frente a las críticas extremistas, que dicen que se trata de un proyecto de ley disparatado e innecesario, creemos que es posible contestar esos argumentos sin ningún adjetivo, sino simplemente repitiendo lo que señalaba un maestro, el doctor Héctor Hugo Barbagelata, Profesor Emérito, referente de Derecho Laboral en el Uruguay, quien decía que es impensable que haya que esperar a que los patrones estén de acuerdo con las leyes de protección laboral para aprobarlas porque, si así lo hiciésemos, nunca avanzaríamos en legislación de protección a los trabajadores.

Por otra parte, queremos hacer hincapié en la argumentación realizada por el Diputado Orrico en ocasión de su exposición en el Pleno de la Cámara de Diputados. Su argumentación estaba dirigida a una de las críticas que se han realizado al delito de peligro, del que se ha dicho que se lo ha establecido como si fuera una norma penal en blanco. Yo quiero unir esto, que es muy interesante, con una senten-

cia de la Suprema Corte de Justicia –que voy a dejar para el final– en la que relativiza el tema de las normas penales en blanco. ¡Y está bueno que no sea en blanco! Al respecto, el compañero Orrico decía: “Este proyecto de ley tiene un pequeño sistema dado, por un lado, por un delito y, por otro, por dos artículos –de los cuales nadie ha hablado– que tratan de garantizar el cumplimiento de las normas laborales en materia de seguridad”. Y continúa diciendo: “Se dice que el delito es una norma penal en blanco porque está sujeta a los vaivenes de la reglamentación –o sea que la razón para que se argumente que se trata de una norma penal en blanco es porque estaría sujeta a la reglamentación– y esto es no entender que hay un sistema en el Código Penal que da categoría a la reglamentación para que defina algunos delitos, y no para algún delito determinado, sino para un número muy importante de delitos.

El artículo 18 del Código Penal establece que los delitos se pueden cometer por dolo, culpa o ultraintención.

(Suena el timbre indicador de tiempo).

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador Lorier: ha finalizado el tiempo de que dispone. Le pido disculpas, pero hay que respetar el Reglamento.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite redondear mi exposición?

SEÑOR PRESIDENTE.- No; su tiempo ha terminado. Le permito concluir sus palabras.

SEÑOR LORIER.- Concluyo diciendo que me faltó referirme a la opinión de alguien que para nosotros es de enorme importancia en estos temas, como es el profesor doctor *Joselo* Korzeniak, que establece que no existe ninguna inconstitucionalidad en esta ley. Tampoco pude dar lectura a esa sentencia de la Suprema Corte de Justicia que se refiere al delito de peligro.

No sé si luego podré volver a hablar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la posibilidad de usar la vía de interrupción.

SEÑOR PASQUET.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: nosotros –y hablo en nombre de los Senadores del Partido Colorado– habremos de votar negativamente este proyecto de ley. Francamente, lo hacemos con pesar porque nos habría gustado que se hubiera encontrado una fórmula que nos permitiera acompañar una iniciativa cuya finalidad compartimos. Proteger la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores es un propósito que compartimos. Más aún: pensamos que, a la luz de una realidad que rompe los ojos y lastima, es necesario, a esta altura de los tiempos, dar una tutela penal a la vida, a la integridad física y a la salud de los trabajadores. En este sentido, no tenemos reparos en cuanto a la necesidad y a la conveniencia de proteger penalmente estos bienes jurídicos. Se ha dicho reiteradamente que esto debe ser así en un país que considera delito, por ejemplo, el juego de la mosqueta. Nosotros compartimos esa apreciación y todo lo que eso implica. En nuestro orden jurídico hay delitos frente a los cuáles uno se pregunta: si esto es delito, ¿por qué no lo son también otras conductas muchísimo más graves y más perjudiciales desde todo punto de vista? Por ejemplo, es delito la intermediación lucrativa para transferir socios de una mutualista a otra, o situaciones por el estilo.

¡Por supuesto que cabe usar la tutela penal para defender la salud, la vida y la integridad física de los trabajadores! Lo que nosotros lamentamos es que en este proyecto de ley no se hayan encontrado las fórmulas adecuadas –bien podría haber más de una– para conciliar ese propósito, que todos compartimos, con las garantías del Derecho Penal liberal que, a nuestro juicio, son absolutamente irrenunciables y que vemos comprometidas –seguramente más allá de la intención de los proponentes– en este proyecto de ley. Y repito porque me parece importante: no estamos en contra de que se creen figuras penales para defender estos bienes. En estos años hemos escuchado muchas veces que el Derecho Penal no sirve para esto o para aquello, que todo es cuestión de educar y prevenir. Por supuesto que somos partidarios de educar y de prevenir, pero entendemos que llegado cierto punto, en distintas situaciones, hay que apelar a la norma penal. No somos renuentes al empleo de esa herramienta cuando hay situaciones que demandan su uso. Me parece que esto debe ser tenido en cuenta porque muchas veces desde el oficialismo se reacciona, frente a las propuestas en materia penal, como si fueran, por sí mismas, una especie de atentado contra el liberalismo o contra los criterios de prevención y educación en las políticas sociales. Están muy bien la prevención y la educación, pero llegado cierto punto hay que acudir, si es preciso, a la norma penal. Hay situaciones en nuestra sociedad que hace largo tiempo han pasado de castaño oscuro y demandan esa protección penal; una de ellas es la relativa a los accidentes de trabajo, pero hay otras. No olvidemos que en materia de accidentes de tránsito, por ejemplo, anualmente tenemos diez veces la cantidad de víctimas fatales que se producen en los accidentes de trabajo. Hay más de 500 muertos por año como consecuencia de accidentes de tránsito y agreguemos los números de lesionados, de incapaci-

tados, de incapacitados graves, etcétera. Entonces, tenemos que pensar si los criterios para la seguridad laboral no son también de aplicación en materia de accidentes de tránsito. ¿Quién propone transformar en delito el conducir con un rastro siquiera de alcohol en la sangre? Hace poco decidimos que esto fuera una falta, pero no se ha planteado todavía la posibilidad del delito. ¿Y qué ocurre con quien maneja y habla por celular? Esta es una conducta que vemos diariamente en las calles de todo el país. Estamos escuchando estos días y desde hace tiempo una propaganda radial que dice que hablar por celular mientras se maneja multiplica por 400 el peligro de accidentes. Entonces, ¿vamos a convertir en delito el hecho de hablar por celular mientras se maneja? No dudo de que hay mérito para proceder así, pero también digo que el impacto social que eso tendría en una sociedad donde hay decenas de miles de personas que hablan por celular mientras manejan, o que conducen luego de haber bebido alguna copa, cuando no deben hacerlo, generaría un impacto y una alarma social que hasta ahora, por lo menos, se ha considerado inconveniente.

Por consiguiente, creo que debemos ver este tema en ese contexto más amplio. Francamente, no acepto las expresiones del señor Senador Lorier en cuanto hablaba de terminar con la clandestinidad o la invisibilidad de los accidentes laborales, como si hubiera habido algún empeño por parte de alguien en ocultar estas cosas o evitar que se consideraran. No ha habido tal empeño o propósito en sumir este asunto en la clandestinidad. Por el contrario, los medios de prensa informan –y por supuesto que está bien que lo hagan– cuando ocurren accidentes de trabajo con consecuencias fatales. Justamente, por habernos enterado a través de la prensa de una reiteración de episodios fatales de este tipo fue que a principios del año pasado citamos a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado a representantes del Sunca cuando este tema todavía no estaba en el punto álgido en cuanto a su tratamiento. Reitero que ante noticias de prensa que referían a la muerte de otro trabajador mientras se desempeñaba en la construcción, queríamos saber qué estaba pasando, a qué se debía esta cantidad de sucesos fatales, cómo encaraba el Sunca el tema, etcétera. Quiere decir que el tema ha llegado a la prensa, no ha estado oculto ni ha habido un empeño por parte de nadie en sumir esto en la clandestinidad. Pienso que se trata de algo que, como en tantos otros casos, pasa inadvertido durante un tiempo hasta que finalmente la sociedad reacciona. No es el único terreno en el que pasan estas cosas. Recordemos, por ejemplo, lo que sucede en materia de responsabilidad médica. Hoy por hoy los juicios por mala praxis son una cuestión de todos los días. Tan así es, que las gremiales médicas se han preocupado y estiman que tienen que contratar seguros muy onerosos ya que, si no lo hacen, incurren en un riesgo profesional muy grande y muy serio. Ahora bien, hace no tantos años, hasta finales de la década de los setenta, y acaso principios de los ochenta, no había juicios por responsabilidad médica, y si existía alguno era una absoluta rareza; en realidad, esto empezó a ocurrir más o menos en esos años. ¿Acaso hubo alguna reforma legislativa que generó esta situación? No, no hubo absolutamente ninguna reforma legislativa y con las mismas normas del Código Civil que venían de 1868 y por las cuales nunca se había condenado a ningún médico por mala praxis, a partir de determinado momento los jueces empezaron a juzgar y condenar. Se produjo un cambio cultural en la sociedad, que seguramente reflejó otros cambios en distintas partes del mundo.

Por lo tanto, creo que el mismo fenómeno puede estar dándose en esta materia: conductas que durante mucho tiempo se aceptaron como normales o resultados que se achacaron a la fatalidad, al destino, a la mala suerte, de pronto van a ser considerados de otra manera y veremos una Justicia Penal más activa, indagando responsabilidades por accidentes fatales o que causan lesiones graves. ¡En buena hora la Justicia va a considerar con más atención esos hechos, y no porque necesariamente tenga que encontrar culpables! ¡Por supuesto que no! Bueno fuera que ahora saliera como consigna desde aquí que los jueces tienen que condenar toda vez que hay un accidente, toda vez que se produce un deceso en una obra en construcción. ¡De ninguna manera! Lo que sí tiene que hacer la Justicia es indagar exhaustivamente, con todos los medios a su alcance, y apreciar esto con el rigor y la seriedad que corresponde. Cuando se dice que en todos estos años, con la cantidad de muertes que hubo, solo se produjo un procesamiento, uno se pregunta si no está pasando ahora con los accidentes de trabajo lo mismo que ocurrió durante tanto tiempo con las responsabilidades médicas. Las normas existían, las situaciones que objetivamente darían mérito a considerar configurada esa responsabilidad también y, sin embargo, la Justicia no actuaba, acaso tal vez por esa dificultad cultural para apreciar ciertos fenómenos y juzgar en consecuencia. Pero eso tiene que cambiar y es bueno que cambie porque, ciertamente, debemos ir hacia una cultura de la seguridad en el trabajo que tenemos que construir entre todos y para llegar a la cual todavía falta mucho, tal como surge de distintos datos que hay dispersos por allí. Por ejemplo, entre las microempresas –que son las que componen la parte mayor de ese universo conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas–, casi la mitad no tiene seguro contra accidentes de trabajo. Este es un dato que resulta de una encuesta en materia de micro, pequeñas y medianas empresas que hizo el Ministerio de Industria, Energía y Minería en el año 2012; fue realizada por la empresa Equipos Mori y los resultados se pueden ver en la página web del Ministerio de Industria, Energía y Minería. ¡Si faltará para

tener una cultura de la seguridad en el trabajo y de la prevención de riesgos en ese ámbito que la mitad de las microempresas –que son a su vez la mayor parte del universo de micro, pequeñas y medianas empresas– no tiene seguro contra accidentes de trabajo!

La norma cuya sanción se propone, desde el punto de vista técnico-jurídico presenta una serie de complejidades y dificultades. Voy a referirme a algunas de ellas, tanto en lo que tiene que ver con el sujeto activo de la conducta como en lo que atañe a la conducta misma. Pero antes de ingresar a ese aspecto más jurídico de la cuestión, quisiera hacer otro comentario sobre algunas afirmaciones muy enfáticas que hacía el señor Senador Lorier acerca de la existencia de estadísticas. El señor Senador decía que las estadísticas existen, como si la omisión, la culpa o la mala intención de alguien pudieran poner en tela de juicio la existencia de estadísticas. Creo que estadísticas existen, pero depende de qué aspectos abordan. Hay estadísticas que nos dicen cuántas muertes hay, cuántos lesionados hay, en qué sectores de actividad se producen los insucesos, si son en Montevideo o en el interior, pero también se le preguntó al señor Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social cuando concurrió a la Comisión especializada del Senado si han sido estudiadas las distintas causas a las que puedan responder los accidentes, es decir, en qué accidentes juega un papel el incumplimiento de normas de seguridad laboral y en qué otros accidentes juega un papel la negligencia o la desidia del propio trabajador, por ejemplo. Respondiendo a esa pregunta, que, si recuerdo bien, fue formulada por el señor Senador Lamorte, el Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, doctor Roballo, dijo que con esas estadísticas no se cuenta todavía, y que aunque se están tomando medidas para realizar programas de estudio e investigación en coordinación con el Banco de Seguros del Estado –ahora hay herramientas tecnológicas, es decir informáticas, para hacer esos trabajos–, hoy por hoy no se dispone de estadísticas sobre las causas de los accidentes de trabajo. ¡Y vaya si sería relevante contar con esa información! Obviamente, no es lo mismo presumir o suponer que todos los accidentes se deben a la desidia o al incumplimiento de los empresarios que decir que en algunos casos hay incumplimiento de las normas laborales por parte de los empresarios, en otros hay conducta negligente de los trabajadores y también hay algunos en los que no está clara la causalidad y esto se pierde en esa concatenación de sucesos fatales que a veces lastima la vida de los hombres, porque episodios de ese tipo también hay. En definitiva, según manifestaciones del Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, hoy no tenemos estadísticas sobre causas de accidentes.

En cuanto al sujeto activo de la conducta delictiva, en lo personal me genera dudas. Se dice que va a ser el empleador o, en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptare los medios, etcétera. Entiendo que este desdoblamiento entre el empleador, por un lado, y quien ejerce en su nombre el poder de dirección en la empresa, como dice el proyecto, apunta acertadamente a evitar la configuración de una responsabilidad de tipo objetivo, que sería contraria a todos los principios en materia de Derecho Penal. No hay responsabilidad objetiva; es decir, es el empleador y si no es él el que está al frente de la situación, será el que esté en su lugar. La referencia a quien sustituya al empleador inscribe la situación en el marco empresarial, puesto que aquí se establece: "Quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa", etcétera. Este giro me hace pensar que estamos hablando siempre de conductas que se dan en el ámbito empresarial. O sea que el sujeto activo es siempre el empleador, el empresario o, como surge del texto del proyecto de ley, quien haga sus veces en la dirección de los trabajos. Si se acepta esta interpretación, los resultados son, por un lado, positivos y, por otro –a mi juicio–, negativos y a corregirse.

¿Cuál es el lado positivo de esta interpretación? Que dejamos fuera todo lo que ocurra, por ejemplo, en el ámbito doméstico, porque la familia no es una empresa. Se podrá decir que desde el punto de vista del Banco de Previsión Social quien contrata un empleado doméstico se afilia a esa Institución como empleador o como empresa unipersonal; pero esa empresa unipersonal lo es a los efectos administrativos del Banco de Previsión Social. El concepto jurídico-penal de empresa tiene que ser distinto y ahí hay que remitirse a "la asociación de capital y trabajo con fines lucrativos", que deja afuera a la familia. Creo que eso sería enormemente positivo y daría tranquilidad en el momento de la sanción de esta ley. Insisto en que esto está referido al ámbito empresarial y la familia queda afuera. Desde mi punto de vista, sería importante coincidir en esta interpretación.

El aspecto negativo es que el Estado quedaría afuera del elenco de los posibles sujetos activos, cuando no es empresa. Sí quedan adentro empresas públicas como Ancap, UTE, OSE, etcétera; pero, reitero, queda afuera el Estado cuando trabaja, por ejemplo, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, haciendo caminos, o de las Intendencias, ejecutando obras. Ahí no hay empresas y, por lo tanto, en ese ámbito no habría responsabilidad penal empresarial que, por otra parte, es el nombre de la ley.

Insisto: me parece que esta sería la interpretación, no solamente correcta sino también preferible habida cuenta del impacto que esto puede tener en una sociedad para la cual este tipo de cosas es novedosa y suscita –como lo reconocemos todos– alarmas y dudas acerca del efectivo alcance de la ley.

Por otra parte, si pensamos que esto puede extenderse más allá del ámbito de la empresa y llegar, por ejemplo, al ámbito familiar, al del trabajo que se cumple en la situación doméstica, ahí no podría funcionar el desdoblamiento entre el empleador y quien ejerce en su nombre el poder de dirección del trabajo porque esto sí está referido, a texto expreso, exclusivamente a aquel que ejerce, en nombre del empleador, el poder de dirección en la empresa. Pero si en el ámbito doméstico es uno el que emplea y otro el que dirige, este segundo no está actuando en el marco de la empresa. Por lo tanto, ahí no se cumple la previsión legal y acá sí iríamos a una responsabilidad objetiva del empleador, porque la exclusión no lo alcanza. Me doy cuenta de que el tema es técnico, tiene su complejidad, pero hay que tenerlo presente porque, a mi juicio, son argumentos que abonan en favor de la interpretación que sostengo: que estamos hablando de una responsabilidad que se verifica –como lo dice el nombre del proyecto de ley– en el ámbito empresarial.

SEÑOR MEZZERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR PASQUET.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR MEZZERA.- Señor Presidente: la interpretación que hace el señor Senador –con la cual coincido plenamente– tiene además otro inconveniente: es un delito para una persona. O sea, el empleador y quien en su nombre tiene el poder de dirección de la empresa, en definitiva son lo mismo: es la cabeza de la empresa. Pero acá se omite cualquier responsabilidad de toda la cadena que comienza con el dueño de la empresa. No son solo el dueño de la empresa o quien ejerce la dirección los que intervienen en los problemas de seguridad, sino que hay una cadena, que baja hasta el trabajador, que no está contemplada en el proyecto. Pongamos el caso del director de seguridad de una gran empresa. Esa persona no está incluida en el proyecto porque en él se habla de quien ejerza en su nombre "el poder de dirección de la empresa" y no de la seguridad. Puede haber personal intermedio –ni que hablar en el Estado– que tenga la responsabilidad de cuidar los aspectos de seguridad laboral. Quiere decir que ese personal puede ser responsable, inclusive, cuando el empresario o quien tiene la dirección efectiva de la empresa ni siquiera están enterados, y es obligación de esa persona controlar que esos medios de seguridad existan.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Pasquet.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: es efectivamente así. Con relación a las grandes empresas a las que se refería el señor Senador Mezzera, lo que está claro es que quienes van a enfrentar responsabilidades penales son los mandos medios, las jerarquías intermedias, los técnicos, no los accionistas ni los integrantes del directorio. Esas personas, o no ejercen ya la dirección efectiva, o después de la sanción de la ley tomarán las providencias pertinentes para que quede perfectamente claro que aquellos sobre quienes recae la responsabilidad penal son otros. Serán los directores del departamento de prevención, los ingenieros o los técnicos prevencionistas; pero tengamos la certeza de que esto no es para los accionistas, ni para los directores, ni para las principales jerarquías. Van a ser otros. Espero que estos funcionarios, que a partir de la sanción de la ley van a tener sobre sí la eventualidad de una responsabilidad penal, obtengan por ello la contraprestación que merecen en el ámbito de los Consejos de Salarios. A todas las tareas que cumplen los prevencionistas, ahora se va a sumar el riesgo penal que, supongo, será un rubro a tener en cuenta para incrementar oportunamente sus salarios. Vaya dicho esto con relación al sujeto activo de las conductas.

Ahora me voy a referir brevemente a la conducta misma, que tiene tres características a destacar. En primer lugar, estamos ante un delito de omisión. En segundo término, estamos ante una norma en blanco, porque la conducta puede configurarse por la violación de normas de carácter reglamentario que hasta este momento no existen y las que se dicten mañana también pueden determinar la violación del precepto penal. Advierto que algún Senador hace señas con la cabeza en contra de lo que afirmo. Ratifico mi interpretación: al referirse a las normas legales y su reglamentación, estamos hablando de los reglamentos que hoy existen y de los que se dicten mañana. Sobre eso no tengo ninguna duda. Si esa fuera la interpretación dominante, es decir que solamente están comprendidos los reglamentos vigentes, no habría absolutamente ninguna razón para no dar un paso decisivo en el sentido de la seguridad jurídica y hacer un listado de todos aquellos decretos reglamentarios a los cuales se está remitiendo esta ley, porque eso le daría una certeza jurídica que sería realmente muy positiva.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR PASQUET.- Le concedo la interrupción, pese a que me está quedando poco tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR LORIER.- Le agradezco la interrupción y no le sacaré mucho tiempo. A mí se me acabó el

tiempo cuando, justamente, me iba a referir al tema de la norma penal en blanco. Por eso decía que tengo una visión contrapuesta. Cuando tenga tiempo –que más adelante lo voy a tener mediante alguna interrupción–, seguramente vamos a poder intercambiar visiones, como lo estamos haciendo ahora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Pasquet.

SEÑOR PASQUET.- A mi juicio, esta es claramente una norma penal en blanco –es como un ejemplo de manual de norma penal en blanco–, lo cual no implica desconocer que hay otras normas penales en blanco en el Código Penal.

Continúo con la enumeración. En tercer lugar, se crea un delito de peligro concreto, lo cual tiene sus especificidades. Es cierto que en nuestro Código Penal hay otros delitos que son de omisión; es cierto que en el Código Penal hay delitos consagrados a través de normas en blanco, y es cierto también que hay otros delitos de peligro. Lo que no conozco o no tengo presente en este momento –no quiere decir que no existan– es que haya delitos que reúnan las tres características: de omisión, en blanco y de peligro. Esta conjunción de factores, a mi juicio, lesiona garantías que tenemos que preservar. Aquí se incurre en delito por no hacer nada, por no tomar las medidas que hay que tomar, ¿según quién? ¿Según la ley? Según la ley o los reglamentos vigentes o los que se dicten mañana, siempre y cuando todo eso produzca situaciones de peligro, de "peligro grave y concreto", según el texto. Pero el peligro grave y concreto es una apreciación subjetiva que, en definitiva, va a hacer el Juez; es una apreciación discrecional. No hay fórmula objetiva, no hay fórmula matemática para decir que acá hay peligro. La determinación objetiva se da cuando la ley reclama la producción de un resultado para dar por configurada la responsabilidad: la muerte, las lesiones, el daño, etcétera. Pero cuando se habla de peligro, esto queda librado a la interpretación de los Jueces, a la interpretación de un Juez que, con cincuenta años o más, haya llegado a Montevideo después de toda una carrera, o a la de otro Juez, de poco más de treinta años, que empiece sus funciones en un Juzgado Letrado del Interior. Los dos van a juzgar si hay o no delito; esto es materia de apreciación discrecional.

Entonces, si juntamos estos elementos –es decir, la omisión, la norma en blanco y el resultado de peligro sujeto a apreciación discrecional– yo digo que el resultado es como para preocuparse desde el punto de vista de las garantías que deben tener las personas frente a la ley penal; eso es lo que me preocupa. A mí no me preocupan los costos, no porque no sea legítimo que los empresarios se preocupen por ellos, sino porque desde mi función de Legislador me preocupan las garantías del Derecho Penal consagradas por la Constitución de la República y su fiel observancia. Eso es lo que me preocupa.

Frente a esta hipótesis delictiva, no dudo de que las grandes empresas podrán tomar todas las providencias que sean necesarias; no me preocupa lo que puedan hacer Montes del Plata, Conaprole, Ancap o UTE, porque tienen técnicos, departamentos de prevención, sus ingenieros y sus abogados que les van a decir, en primer lugar, qué norma se aplica; segundo, cómo se interpreta; tercero, qué es lo que concretamente hay que hacer; y, además, van a tener un responsable porque si todo lo anterior no funciona, habrá un designado para ser procesado. Los que sí me preocupan son esos 136.000 micro, pequeños y medianos empresarios que hay en el país, esos que tienen cuatro, cinco o diez empleados, que no cuentan con técnicos prevencionistas, ni ingenieros ni abogados y que no se levantan cada mañana a leer el *Diario Oficial* para ver si cambió la reglamentación que tienen que aplicar. Eso me preocupa; me preocupa el impacto que la ley pueda tener sobre ese universo de empresarios uruguayos que, muchas veces, comparten jornadas y fatigas con sus trabajadores y que no son más cultos ni saben más que ellos pero que ahora quedan enfrentados a una responsabilidad penal. Tendrán que leer las leyes y los decretos del Poder Ejecutivo, señor Presidente, y también las normas técnicas a las que a menudo se remiten esos decretos. He seleccionado algunos decretos del Poder Ejecutivo –quizás los tenga a mano por aquí– que se remiten a decenas y decenas de normas técnicas de UNIT. Por ejemplo, el Decreto n.º 103/96, que establece normas para seguridad e higiene del trabajo. Estoy hablando de un decreto del Poder Ejecutivo, del 20 de marzo de 1996, que se remite –según conté– a cerca de ochenta normas UNIT sobre distintos tópicos laborales. Sabemos que una norma UNIT no se compone de un artículo, ni es un párrafo; algunas son muy breves y otras muy extensas. Como decía, este decreto del Poder Ejecutivo se remite a una cantidad –esto es un libro– de normas.

Entonces, los interesados en cada campo de actividad tendrán que averiguar cuál es la norma que va a regir su conducta y cómo se aplica, y actuar en consecuencia. Esto puede ser muy claro para algunos, pero puede no serlo para otros, señor Presidente. Por eso es que la Inspección General del Trabajo, según nos dijo su titular cuando concurrió a la Comisión correspondiente del Senado, registra algo así como 2.500 consultas de empresarios por año. Los trabajadores hacen muchas más consultas, pero los empresarios, según las cifras que él manejó, realizan –repito– unas 2.500 consultas anuales, lo que quiere decir que tienen dudas acerca de las normas a aplicar. Con este delito de peligro vamos a terminar con las consultas, porque nadie se va a arriesgar a hacerlas puesto que si de la inspección resulta que hay infracción, también hay delito.

Una cosa es pensar que si estoy en infracción van a venir de la Inspección General del Trabajo y me van a decir: "Esto está mal hecho, tiene que hacerlo así o asá y tiene este plazo para ello", y otra es creer que si estoy interpretando mal y no hago lo que tengo que hacer, va a venir la Inspección General del Trabajo y me va a hacer la denuncia en el Juzgado porque estoy incurso en delito y el funcionario público tiene la obligación de denunciar los delitos.

Al crear un delito de peligro estamos produciendo estas consecuencias. En lugar de facilitar la consulta a la autoridad del trabajo para que cumpla esa función de educación y prevención, la estamos dificultando. Parece que esto es claramente así, señor Presidente.

Por supuesto que esta cuestión de la norma en blanco plantea el debate acerca de la constitucionalidad de la norma. Esto es vulnerable desde el punto de vista constitucional. ¿Por qué? Porque hay un principio básico en materia penal: no hay delito sin ley que lo establezca. Es el principio de legalidad. Se refiere a la ley en el sentido formal, a la ley sancionada en el Parlamento. No puede ser delito la conducta que no está prevista por la ley sino en otras normas, como por ejemplo un decreto del Poder Ejecutivo o, como se decía hace un rato, la violación de una habilitación municipal o de Bomberos. Eso no puede ser delito –reitero–; delito es la violación de la ley.

Sabemos que hay normas de nuestro Código Penal que no se ajustan a estos criterios; sabemos que esto es hasta cierto punto discutible, y no me animo a garantizar que dentro de treinta o sesenta días venga una declaración de inconstitucionalidad, pero sí digo que en esta materia está encendida una luz roja –como la que ahora tengo frente a mí– porque se puede entender que esta norma en blanco es inconstitucional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Senador, pero ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que usted dispone.

Se va a votar.

(Se vota:)

–24 en 24. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Puede continuar el señor Senador.

17) PRÓRROGA DE LA HORA DE FINALIZACIÓN DE LA SESIÓN

SEÑOR RUBIO.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR PASQUET.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: formulo moción para que se prorrogue la hora de finalización de la sesión hasta que se culmine con el tratamiento del tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota:)

–25 en 25. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

18) RESPONSABILIDAD PENAL EMPRESARIAL

SEÑOR PRESIDENTE.- El Senado continúa con la consideración del tema a estudio.

Puede continuar el señor Senador Pasquet.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: decía que existe el peligro de que esto sea considerado inconstitucional, con el consiguiente retroceso que ello supondría.

El tercer aspecto de la conducta a la que me venía refiriendo tiene que ver con que el delito que se configura es de peligro y sobre el régimen de la culpabilidad en los delitos de peligro hay que tener presente que en ellos el dolo y la culpa se presumen, salvo prueba en contrario. Esto está establecido en las normas generales del Código Penal, más precisamente, en el inciso segundo del artículo 21. Por supuesto que el delito tiene que ser intencional porque la forma culposa no se incrimina. Y no se incrimina porque no hay texto expreso que diga que se la va a castigar. Entonces, si no hay texto expreso, solamente se condena la conducta dolosa.

Todos estos son principios generales y también lo es este inciso segundo del artículo 21 que, como dije, establece que en los delitos de peligro, el dolo y la culpa se presumen, salvo prueba en contrario. Es decir, que ese empresario al que se le reprocha no haber cumplido con las normas, etcétera, va a ser el que tenga la carga de la prueba y deberá demostrar que no actuó dolosamente. Esto puede resultar no tan sencillo para la defensa que alguien esgrima; por ejemplo, para ese pequeño empresario en el que pensaba –el dueño de la fábrica de pastas o de un taller mecánico, el carpintero, el vidriero–, a quien se le reprocha no haber cumplido con la norma UNIT número tal o cual de hace tantos años, generando de esa manera peligro para sus trabajadores. ¡Hay tantas y tantas actividades que son intrínsecamente peligro-

sas! Si ese empresario se defiende diciendo: "Yo no sabía que existía esta norma", ¡cuidado!, porque la ignorancia de las leyes no sirve de excusa. Ahí habrá que decir que, en realidad, en este caso no se trata de ignorancia de la ley, sino de ignorancia de la norma reglamentaria, a lo que a su vez se podrá responder diciendo que en este caso la norma reglamentaria está asimilada a la ley, porque así lo dispone esta Ley de Responsabilidad Penal que imputa el delito a quien omite el cumplimiento de las normas legales o su reglamentación. Entonces, hay una parificación y, repito, la ignorancia de las leyes no sirve de excusa.

Son todas complejidades sobre las cuales tendrá que discutir mucho la Academia y respecto de las que trabajarán intensamente Doctrina y Jurisprudencia. Nosotros no tenemos el conocimiento técnico que nos permita dilucidar estas cuestiones con certeza y claridad; planteamos las dificultades que advertimos, pero señalamos también que sancionar una norma penal que origina estos problemas, ¡por supuesto que va a generar inquietud!, no porque haya propagandistas de la inquietud –que además puede haberlos–, sino que la va a generar por sí misma, porque la gente va a preguntarse: "¿Cuándo estoy incurso en responsabilidad penal? ¿Qué es lo que tengo que hacer para no estar en esa situación? ¿Consulto a la Inspección General del Trabajo porque, de repente, el delito ya existe?". He aquí otro problema, señor Presidente; esto entra en vigencia inmediatamente, de acuerdo con las reglas generales. No hay un plazo de "vacación legal" que diga que va a entrar en vigencia 180 días después de su publicación, dando tiempo a que se introduzcan los ajustes, los correctivos, a que se hagan las consultas que fueran pertinentes. Se sanciona la ley, entra en vigencia de acuerdo con los principios generales, y el que está incurso en delito, está incurso en delito. Esto es realmente delicado y, además, genera esa situación de alarma, de preocupación, que no es bueno que exista. No tengo dudas de que en esta materia hay decenas de miles de situaciones de incumplimiento de normas laborales, como las hay en todos los órdenes de la actividad. Si vamos a hacer el cómputo de cuántos automovilistas cumplen estrictamente con todas las normas de tránsito, tienen el vehículo equipado debidamente, han hecho las inspecciones de seguridad correspondientes; si vamos a preguntar cuántos empresarios cumplen exacta, cabal y puntualmente con todas las normas tributarias y de seguridad social, seguramente nos vamos a encontrar con mucha gente que está en infracción. Quién no ha escuchado más de una vez el siguiente comentario: "Si fuera a hacer todo lo que dice la ley, tengo que cerrar la empresa". Esto es así; desgraciadamente, es así. Insisto en que no es bueno crear situaciones de este tipo; no es bueno que la gente se sienta en infracción y tenga miedo de la autoridad –en este caso, que el empresario tenga miedo de sus trabajadores porque pueden denunciarlo– porque esa situación de temor, de desconfianza, de suspicacia no es el clima en el que queremos vivir, no es el clima de seguridad, dentro de lo que son nuestras obligaciones y nuestros derechos, en el que todos tenemos que vivir.

Me voy a permitir leer un comentario, que me parece muy oportuno, de Carlos Nino, jurista y iusfilósofo argentino, fallecido prematuramente. Tiene una producción muy vasta y en uno de sus libros, *Un país al margen de la ley* –que escribió hace ya unos cuantos años–, se refiere a la Argentina. En ese libro decía que Argentina era un país que había caído en la anomia, en la falta de un orden que efectivamente rija la vida de la sociedad, y pasaba revista a distintos aspectos de ese fenómeno de vivir en la anomia. Hay un párrafo que no puedo resistir la tentación de leer, que dice así: "Es común ser detenido en las rutas de ciertas provincias por policías ávidos que revisan minuciosamente el automóvil en busca de pequeñas desviaciones de las normas de seguridad. Los argentinos tenemos toda la sensación de estar al margen de la ley, no solo porque conscientemente no la respetamos sino porque tememos que haya ignotas reglamentaciones que no estamos observando.

Ello nos coloca a todos bajo la discrecionalidad casi absoluta de los funcionarios. Cuando un ciudadano es interpelado por un funcionario siempre presiente que lo puede encontrar en infracción, y en consecuencia que depende del humor del funcionario o de su conformidad con el "arreglo" que se le ofrece que le deje seguir su camino tranquilo. No hay mejor caldo de cultivo para el autoritarismo que cuando toda la ciudadanía está en falta y por lo tanto a merced del poder. Por cierto que el mismo fenómeno de estar sujeto a la discrecionalidad del poder por estar siempre en infracción es lo que permite que la corrupción se realimente". Y siguen las consideraciones de Nino que a mí me parecen perfectamente relevantes, porque de esas 136.000 micro, pequeñas y medianas empresas que tenemos en el país, ¿cuántas cumplen hoy exactamente con todas las normas en materia de seguridad laboral? Seguramente habrá muchísimas que están en infracción, señor Presidente. Se me dirá que no todas causan grave peligro a los trabajadores. Y es cierto, seguramente no todas lo causen, pero ese punto quedará librado a la apreciación discrecional de los jueces.

Me parece que no es conveniente, no es bueno, sancionar normas penales que van a generar estas inquietudes de las que hablaba Nino en su obra, en un tan vasto universo de empresarios que prácticamente son trabajadores ellos mismos y que constituyen la médula de lo que es la vida productiva nacional, porque son esas 136.000 micro, pequeñas y medianas empresas que emplean la mayor cantidad de mano de obra, en fin, que empujan todos los días la vida

productiva del Uruguay. Vamos a generar zozobra, angustia a toda esa gente por no haber encontrado una fórmula legislativa apropiada. ¿Cuál pudo haber sido esa fórmula? Por ejemplo, la indicación precisa de los reglamentos de seguridad a los que hay que sujetarse.

Así como el decreto de 1996 que yo citaba hacía una relación de normas UNIT que debían considerarse obligatorias, perfectamente la ley pudo haber dicho que serán de obligatoria observancia los decretos tales y cuales reglamentarios en materia de seguridad laboral. Frente a esto, ¿qué se dice? Que las condiciones van cambiando y que los reglamentos tienen que cambiar también. Y sí, bueno, hagamos el esfuerzo por acompañar la evolución reglamentaria con la evolución legal correspondiente, pero démosle al ciudadano la certeza de que aquello con lo que tiene que cumplir es la ley y no otras normas contenidas en reglamentos ignotos –como dice Nino– que, a su vez, muchas veces remiten a normas técnicas de conocimiento que es más difícil todavía. Podríamos perfectamente adoptar un arbitrio de este tipo.

Sin perjuicio de ello, señor Presidente, debo decir que la gran herramienta institucional que tiene el Uruguay para enfrentar los problemas de la seguridad en el trabajo es la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, una Inspección cuyo Director nos ha dicho que hoy cuenta con los elementos materiales y humanos necesarios para cumplir su función, porque ha sido fortalecida en los últimos años, según nos dijo, con más personal, con más vehículos, con cursos de capacitación, en fin, con los elementos necesarios para evacuar miles de consultas por año para constituirse inmediatamente, toda vez que se la llama, ante situaciones de emergencia. Ese es el instrumento, porque si la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social acude a un lugar y le dice al empresario: "Usted está procediendo mal, faltan tales y cuales elementos de seguridad, le suspendo la obra porque en estas condiciones no puede trabajar", nadie puede alegar ahí, ni el más modesto de los empresarios, que no conoce la normativa aplicable. Lo que tiene que hacer es cumplir con lo que le dice la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social. Si le dice que tiene que suspender el trabajo, lo tiene que suspender; si le dice que una máquina no se puede usar, no se pude usar; si le dice que sin tal equipo los trabajadores no deben trabajar, no deben trabajar. Entonces, yo estaría más que dispuesto a sancionar el incumplimiento de esas directivas de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social con una sanción penal y no solamente de prisión sino hasta de penitenciaría, porque quien envía a sus trabajadores a trabajar –como nos han dicho los representantes sindicales con los que hemos hablado en las últimas horas– contra las directivas de la Inspección, en condiciones que ponen en peligro sus vidas, allí tal vez lo que corresponda sea una sanción de penitenciaría y no una mera sanción correccional. Pero la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social es el elemento que puede dar certeza a la situación, indicar a cada uno qué es lo que tiene que hacer. Repito que la Inspección dice que está en condiciones de cumplir con sus funciones, que tiene los medios para hacerlo, que despliega una intervención muy importante en la vida del país y que año tras año sus intervenciones van aumentando. Si no recuerdo mal, la tasa de incremento de las actuaciones de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social es del 30 % cada año. Esa es la herramienta que tenemos que usar para defender a los trabajadores y también para dar garantía a sus empleadores, que son los dos elementos que nosotros tenemos que considerar, es decir, proteger a unos y dar garantías a otros, para que en definitiva las sanciones que recaigan sean inobjetables porque se ha cumplido con todas las formalidades y garantías propias del Estado de derecho.

Estas son, señor Presidente, nuestras consideraciones de carácter general, sin perjuicio de lo cual anunciamos que en la discusión particular volveremos sobre algunos temas, en especial, sobre los que plantea el artículo 3.º, porque estamos muy lejos de compartir la apreciación positiva que de su texto ha hecho el señor Senador Lorier.

Muchas gracias.

SEÑOR ABDALA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: el Partido Nacional va a votar en contra el proyecto de ley que el Senado está analizando en el día de hoy. Nos adelantamos a decir que lo hacemos en función de una discrepancia que con él tenemos, fundamentalmente en lo que refiere al camino que se ha escogido y a la fórmula jurídica que se ha entendido conveniente, útil y, en tal caso, necesaria para alcanzar el objetivo que el proyecto de ley dice perseguir y que seguramente todos compartimos. Tenemos con quienes promueven este proyecto de ley, con todos los partidos políticos –porque me parece que seguramente esta es una sensibilidad compartida–, con el movimiento sindical y con el Sindicato Único de la Construcción en particular, una coincidencia muy grande en cuanto al punto de partida. Nosotros hacemos una lectura similar y creo que no es difícil llegar a la conclusión de que en lo que tiene que ver con la siniestralidad en el mercado de trabajo y con la accidentalidad laboral, en el Uruguay tenemos un problema a considerar. Debido a las más diversas circunstancias, seguramente es un problema real y, por lo tanto, nos obliga desde el Estado a dar respuestas y a actuar. Es decir que

coincidimos en el punto de partida y, por lo tanto, también en cuanto al objetivo que queremos alcanzar, que es transformar esta realidad, atemperarla, contenerla, morigerarla, mejorarla. ¡Por supuesto que también coincidimos en eso! La discrepancia está en la vía que, reitero, para unos es conveniente, útil y suficiente, pero nosotros entendemos, legítimamente –en los próximos minutos vamos a intentar demostrar por qué–, que no es el camino más apropiado que debe recorrerse.

Queremos realizar algunas consideraciones iniciales que están en el contexto de esta discusión y ya fueron planteadas en la Cámara de Representantes. El Sunca, que es una organización sindical poderosa y fuerte, un actor social de relevancia y de importancia, que respetamos mucho, se ha dedicado a señalar –tanto durante la discusión en la otra Cámara, como ahora– que se tiene como propósito marcar la conducta y el temperamento de cada señor Legislador según la actitud que asuma en la dilucidación de este proyecto de ley. Para ello, durante el debate en la Cámara de Representantes –no sé si lo repitieron en el día de hoy–, instalaron una pantalla gigante para informar a la población, para que todo el mundo supiera cuál era la actitud asumida por cada señor Legislador. Lógicamente, me adelanto a decir que a esto no le tememos, pero lo que advertimos o interpretamos respecto a ello es que se trata de una redundancia, de una especie de pleonasmo, porque se intenta informar de algo que es público por definición y que, además, se hace a la vista y a la luz de los medios de comunicación, ya que la reunión del Senado no es clandestina, secreta, ni reservada, y es obvio que la opinión pública tiene acceso a ella por las más diversas vías. Y si no es una redundancia, tal vez lo que hay allí es una amenaza velada, que rechazamos profundamente. En todo caso, queremos decir con absoluto énfasis que el Partido Nacional llega a esta sesión muy convencido y con las cosas muy claras en cuanto a qué es lo que debe hacer y por qué asume la posición que adopta. En consecuencia, no solo no vamos a rehuir el debate, sino que tampoco vamos a ocultar, ni siquiera a disimular, nuestros argumentos y nuestros puntos de vista.

Se ha llegado a decir –y me preocupa el maniqueísmo que muchas veces está detrás de esta discusión– por parte de algunos de los principales referentes del Sunca: "¿Cómo puede sostenerse que es inconstitucional una norma que apunta a la protección del trabajador?". Me parece que esto es un exceso de simplificación, ya no solo una mala –por no decir pésima– interpretación del Derecho, una pésima interpretación jurídica. Es, precisamente, dividir la realidad entre buenos y malos: los que piensan como yo y coinciden conmigo en el planteo y en el camino que sugiero, son buenos, sensibles y están del lado del trabajador, pero aquellos que piensan o votan distinto son todo lo contrario. Podría, por ejemplo, presentarse una norma que propusiera defender el derecho del trabajador y la protección de su seguridad laboral, que incluyera como consecuencia la pena de muerte para el empleador, lo que sería manifiestamente inconstitucional; pero estoy razonando por el absurdo. No hay que confundir los fines con los medios y está claro que aun pensando en los objetivos más altruistas, los más compartibles –como sin duda lo es el que está en el origen de esta discusión–, la resolución del tema puede, sin embargo, conducir a una inconstitucionalidad y a una violación del sistema jurídico. Precisamente, los Legisladores somos directamente responsables de evitar que algo de eso llegue a acontecer.

Nadie tiene la verdad encerrada en un puño, y me parece que es algo que todos los señores Senadores y las Bancadas parlamentarias estamos en condiciones de compartir. Aquí no hay una verdad frenteamplista, una verdad blanca o una verdad colorada; la verdad es una construcción colectiva, y si cada quien ejerce el papel que le corresponde, desde el Gobierno o desde la oposición, y el movimiento sindical desde la sociedad civil, estaremos en condiciones de llegar, democrática y civilizadamente, a las mejores conclusiones para el Uruguay.

Para entrar de lleno a los aspectos sustantivos, decimos que hacemos una lectura similar, equivalente a la que hace el propio sindicato de la construcción en cuanto a la realidad del Uruguay. No somos insensibles frente a la realidad y advertimos que, seguramente en función de la diversificación del mercado de trabajo –entre otras cosas–, en determinados sectores de la vida nacional ha habido un incremento en la siniestralidad, en la accidentalidad laboral, que nos interpela y nos obliga a tomar medidas en esa dirección. Así como hemos señalado algunos matices, algunas diferencias, fundamentalmente en cuanto al proceder del sindicato de la construcción, queremos marcar una coincidencia y reconocerle algo, tanto al Sunca como a sus principales dirigentes: creemos que ha sido un acierto instalar este debate y que, más allá de la forma en la que cada quien termine votando, está muy bien que el Senado se esté dedicando en el día de hoy a analizar este asunto con profundidad, así como antes lo hizo la Cámara de Representantes, y que en la Comisión de Legislación del Trabajo de esa rama parlamentaria le hayamos dedicado el prolongado tiempo que el análisis de esta cuestión requería, con la participación de todos los actores. ¡Está bien, porque es un tema en el que merece que se invierta ese tiempo y ese esfuerzo!

En el contexto de ese debate, el Sunca impulsó una campaña de recolección de firmas. Tengo en mi poder una copia de la papeleta respectiva y quiero decir algo con absoluta sinceridad –porque, además,

es demostrable–: yo firmé esta papeleta cuando en determinado momento, en una de las calles de Montevideo, se me invitó y se me dio la posibilidad de hacerlo. Si uno lee lo que dice allí es muy difícil no coincidir, ya que en el contexto de la mejora de las condiciones de seguridad laboral se habla claramente de la posibilidad de ampliar las facultades inspectivas de los delegados de seguridad, de establecer un régimen de sanciones aplicables a directores de obra, mandos medios y jerarcas, de establecer con carácter obligatorio cursos de educación inductorios para el personal sin experiencia en la construcción y, por cierto, también menciona aprobar el proyecto de ley de responsabilidad penal presentada por el Sunca. Allí se menciona que esta aprobación sería para su aplicación en caso de accidentes fatales o graves provocados por la violación de la normativa vigente. Se está haciendo referencia a la ocurrencia de un evento, a la existencia de un accidente de trabajo con consecuencia de muerte o de lesión, porque así fue concebido el proyecto original que el Sunca promovió; bien distinto del proyecto de ley que el Senado está analizando en la mañana de hoy.

Como decía, tenemos discrepancias con la fórmula, con la resolución jurídica de este tema; no nos gusta, no estamos de acuerdo, creemos que es inconveniente, que es inoportuno, que por definición es peligroso establecer un delito de peligro –valga la redundancia– a efectos de intentar dar respuesta a la situación que estamos analizando, como si eso fuera una solución mágica que por sí misma estuviera llamada a resolver todos los problemas. Me parece que habría que hacer un análisis de carácter jurídico desde el sentido literal de las palabras hasta lo que la Doctrina y la Jurisprudencia, en los hechos, han venido transitando y nos vienen recomendando en lo que tiene que ver con la legislación penal y, en particular, con los delitos de peligro. Toda la Doctrina penal recomienda retroceder –no solo en Uruguay, sino a nivel internacional– en lo que tiene que ver con la instauración de delitos de peligro. Es válido el argumento de que tenemos estos delitos en el Código, pero bastante inconsistente, porque el hecho de que haya otros no significa que sea bueno agregar nuevos. Es más, asumamos que estamos cometiendo, no solo un error, una falla o una desprolijidad en términos de técnica legislativa, sino que desde el punto de vista de la política criminal, en el Senado de la República, en el día de hoy, estamos protagonizando un tremendo error en cuanto a pretender modificar la legislación penal a retazos.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes analiza en estos momentos la aprobación del nuevo Código Penal. ¿Tiene sentido o lógica que cuando el país y el Parlamento nacional analizan y revisan íntegramente la normativa penal para modernizarla, para adecuarla a los nuevos tiempos, con la creación de una Comisión fuera del Parlamento, integrada por connotados doctrinos y jurisconsultos en la materia penal, se desprenda por algún lado la tipificación de un nuevo delito o se modifique la figura del denunciante, como aquí se establece? Creo que, por lo menos, es algo incoherente, por no decir francamente inconveniente.

Como es obvio, este proyecto de ley está siendo respaldado por la Bancada de Gobierno –formalmente ello es así–, el mismo Gobierno que en este período, en noviembre del año 2010, cuando remitió el proyecto de ley del nuevo Código Penal al Parlamento, lo acompañó con una exposición de motivos en la que se rechazaba el establecimiento de nuevos delitos de peligro. En dicha exposición de motivos se dice: "Todos sabemos las dificultades que ha tenido la Doctrina y la Jurisprudencia respecto a los delitos de peligro"; y continúa más adelante: "[…] por esa razón, en el proyectado artículo 21", y aclara: "[…] hemos eliminado toda referencia al peligro abstracto […]", etcétera. No importa entonces cómo sigue, pero me parece que esto ayuda a marcar claramente una inconsistencia que, por lo menos desde el punto de vista fáctico, hay en la discusión que estamos manteniendo en el día de hoy.

Nosotros nos afiliamos, sí, al criterio de que el Derecho sustantivo vigente es suficiente. Repito: el Derecho sustantivo. Los delitos están tipificados en el Código Penal: el delito de homicidio, el intencional, el culposo, las lesiones graves, las gravísimas, las leves; todo eso es materia de Derecho vigente.

El artículo 3.º del Código Penal establece la comisión por omisión, es decir, la responsabilidad por omisión para aquellos que no impidan un resultado que están obligados a impedir; por lo tanto, no hacerlo equivale a producir ese resultado antijurídico. Eso ya es materia legal vigente por el artículo 3.º del Código Penal uruguayo y es lo que se llama la comisión por omisión. ¿Con esto alcanza? ¿Es suficiente? ¿Podemos enjuagar nuestras conciencias, decir que todo está hecho y que no hay que hacer más nada? ¡Por supuesto que no! Hay que hacer muchas cosas, y probablemente algunas de ellas tienen que ver con una respuesta de carácter penal.

Nosotros no rehuimos la posibilidad de que del Parlamento emerja, en esta ocasión o en la que corresponda –más allá de las consideraciones que hicimos–, una solución que apunte a hacer efectiva la responsabilidad penal del empleador en las condiciones que correspondan. Es más, la Bancada del Partido Nacional ha elaborado un proyecto sustitutivo que vamos a presentar en el curso de la sesión del día de hoy.

Alguien se podrá preguntar: y si el Derecho sustantivo es suficiente, ¿por qué ningún empresario ha ido preso? Creo que es una pregunta absolutamente pertinente. Si al cabo de tantos años alcanzan y sobran los dedos de una mano para contabilizar las situaciones de malos o deshonestos empresarios que fueron presos por no cumplir con las normas de seguridad laboral, ¿cómo se explica que si el Derecho sustantivo alcanza, las consecuencias no estén a tono con esa realidad? Y eso es verdad. Ahora bien, nosotros creemos que la solución a eso no es establecer un delito de peligro. Es más, a lo largo de todo el debate que se dio en la Cámara de Representantes llegamos a una conclusión muy honesta en el sentido de que pensamos que donde realmente hay un vacío no es en la tipificación de los delitos, sino en el eslabón de la denuncia. Por ejemplo, todos los años hay en el mercado de trabajo setecientos discapacitados nuevos, y seguramente muchos de esos casos implicarían o podrían llegar a configurar conductas de delitos dolosos o culposos por parte de los empleadores y, sin embargo, no llegan a conocimiento de la Justicia Penal. Pues entonces, hagamos algo para que lleguen a conocimiento de la Justicia Penal y que quien tenga que denunciar los hechos, los denuncie. Estoy pensando, por ejemplo, en la Inspección General del Trabajo, que para algo se supone que está, además de prevenir y fiscalizar la realidad de cada una de las unidades productivas en materia de condiciones de trabajo.

Nosotros advertimos que allí hay una carencia y nuestro proyecto, por lo tanto, se dirige a solucionar ese aspecto, a reforzar ese eslabón de la cadena que nos parece se hace necesario contemplar en la eventual legislación que en el Parlamento se dé de aquí en adelante.

Me parece que es bueno que se diga que en el proyecto del Sunca este no era un delito de peligro, porque la historia fidedigna de la ley es muy importante a la hora de interpretar el contexto de lo que se vota y la realidad a la cual lo que se vota está dirigida. El proyecto original del Sunca –más allá de las definiciones políticas que son de público conocimiento y de las afinidades, si es que existen, aunque seguramente así sea–, que era meramente declarativo, no establecía un delito de peligro y operaba en la medida en que se diera un accidente con consecuencia de muerte o de lesión; y objetiva y ontológicamente, desde el punto de vista jurídico tiene más coincidencias con el proyecto de ley que impulsa el Partido Nacional que con el que hoy el Senado está en vías de aprobar y ya fue aprobado por la Cámara de Representantes. Ni nuestro proyecto ni el del Sunca consagran el delito de peligro.

El proyecto que presentó el Sunca a la hora de darle estado parlamentario lleva la firma de un señor Diputado del Partido Nacional, y eso no es casual, no es por accidente. El señor Diputado Carmelo Vidalín, integrante de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes entendió, por todas las razones que antes mencioné, que convenía dar estado parlamentario a este tema y que la fórmula que traía el movimiento sindical no nos violentaba. Vidalín lo firmó, como yo firmé la papeleta de la que hablé antes; el proyecto se presentó y empezó la discusión. Ese es un dato objetivo. Después sobrevinieron diferencias en la Bancada de Gobierno en la Cámara de Representantes, y lo saben bien los señores Senadores del oficialismo. Y es allí que, por alguna circunstancia que no me corresponde a mí juzgar –habrá sido fruto de la transacción, como es habitual en cualquier colectivo de carácter democrático–, irrumpió esta novedad del delito de peligro, con todas las consecuencias negativas que entendemos que tiene –por lo menos los que no lo vamos a votar– y todos los riesgos que conlleva que ese sea el camino que finalmente se habrá de adoptar.

Por supuesto que también hemos recabado opiniones; no llegamos a esta sesión sin apoyos Doctrinarios o sin haber leído a autores reconocidos en estas materias. Por ejemplo, quiero leer rápidamente la opinión de la doctora Cecilia Salhon de Fernández –que, como se sabe, no pertenece al Partido Nacional, pero por suerte la Academia en el Uruguay es seria, profesional y da sus opiniones con objetividad–, que se opuso frontal o formalmente a este proyecto de ley que presumiblemente hoy se va a aprobar. Leo textualmente lo que dijo: "La inclusión de un nuevo delito dentro del elenco del ordenamiento jurídico no previene, no repara ni tampoco restituye ningún tipo de situación. Por lo tanto, ese valor simbólico que se adjudica a la norma penal de que consagrando un delito va a haber menos conductas lesivas y en este caso va a haber menos accidentalidad laboral, parte de un paradigma que es erróneo". Y yo creo que es cierto, absolutamente cierto. Me parece que en esto también enjuagamos nuestras conciencias si creemos que con esta suerte de fórmula mágica vamos a arreglar un problema que por definición es complejo y que, por lo tanto, demanda soluciones integrales y complejas, que no solo implican la tipificación de un delito. Además, como se dice siempre, el Derecho Penal es la última ratio y en tal caso, aunque no nos neguemos a él, está claro que antes nuestro país tiene muchísimo camino por recorrer a los efectos de mejorar esta situación.

Lo expresado por la doctora Salhon no fue una opinión aislada, no fue un clavel del aire, sino la opinión que comparte el Instituto de Derecho Penal Uruguayo, que institucionalmente estuvo representado en la Comisión de Legislación del Trabajo por el doctor Germán Aller, quien rechazó categóricamente la solución que estamos analizando, al igual que la Comisión de Derecho Penal del Colegio de Abogados

del Uruguay. Indican que estamos ante una solución enormemente indeterminada en cuanto a sus elementos configurativos, que establece el peligro grave y concreto, en función de lo cual puede llegar a sostenerse que no estamos frente a un peligro abstracto, sino frente a un peligro concreto, porque al menos así lo proclama la norma. Sin embargo, establecer qué se entiende por peligro grave y concreto es subjetivo por definición y nos aparta de la responsabilidad objetiva que, como aquí bien se ha dicho, es norma fundamental y regla principal en lo que tiene que ver con la concepción y la aplicación del Derecho Penal.

Es un delito atado a la reglamentación, que cambia permanentemente, y eso también se aparta de los principios generales. Tampoco vale aquí sostener que hay otros delitos que están atados a la reglamentación, porque en ese caso están mal, y tal vez si se los sometiera al control de constitucionalidad no resistirían una declaración de inconstitucionalidad, y para interponer esa acción no hay plazos. Tenemos ejemplos bien concretos que no quiero mencionar para no generar polémica, pero en cualquier momento un imputado o indagado, como parte de las garantías personales y procesales, puede interponer legítimamente una acción de inconstitucionalidad sobre delitos viejos. Y de esos otros atados a la reglamentación, subsistirá siempre la duda y en algún momento se podrá develar que también están afectados por una violación a la Constitución.

Ha trascendido –y me parece que a esta altura no cometemos ninguna infidencia porque estuvo en el debate público– que en la Bancada de Gobierno se ensayaron o se intentaron algunas modificaciones para corregir esto que estamos analizando hoy. El Partido Nacional no recibió, ni ahora ni antes, ninguna fórmula alternativa ni invitación alguna para negociar y discutir; la reclamamos en la Cámara de Representantes y se nos dijo que no, que ya había un acuerdo entre el Sunca y la Bancada de Diputados del Frente Amplio y que por lo tanto no había margen para hablar con la oposición. Eso me parece muy lamentable. Los señores Senadores tampoco recibieron un planteo diferente o alternativo, más allá de los comentarios que se pudieron haber hecho en el ámbito de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Sin embargo, todo el país sabe que la Bancada del Frente Amplio discutió largamente sobre la posibilidad de incorporar el concepto de omisión deliberada. Y yo quiero decir con total sinceridad y franqueza, autorizado por mis compañeros de Bancada, que a nosotros nos pareció una alternativa interesante dar ese giro a esta solución e incorporar el concepto de omisión deliberada. Incorporar el concepto de omisión deliberada era cambiar el eje de la discusión, era otro proyecto, otro tema, otra salida, otra solución; absoluta, objetiva e irremisiblemente lo era. Cualquier persona con sentido común –no se tiene que ser abogado, ni tener formación jurídica–, contrastando los dos proyectos de ley, puede darse cuenta de que introduciendo esas dos palabras claramente se produciría un cambio cualitativo y, a priori, esa solución sería mucho más sensata, razonable, prudente y, sobre todo –más allá de las consideraciones subjetivas–, mucho más arreglada a la norma jurídica penal, a los principios generales del Derecho y a los principios de tipicidad y de legalidad que, como todos sabemos, son básicos del Derecho Penal. Es más, diría que son principios básicos de nuestra organización democrática porque, en definitiva, el principio de tipicidad no es un capricho del Derecho Penal sino, en todo caso, la condición que a cada ciudadano le permite integrar y sentirse parte de un Estado de derecho, por lo que, aun cuando se encuentre incurso en el peor y más aberrante de los delitos, tiene la posibilidad de defenderse, de ser defendido y de que el Estado lo juzgue con la objetividad y las garantías correspondientes al debido proceso.

El proyecto de ley que hoy estamos analizando es de enorme gravedad, señor Presidente, porque hace tabla rasa, no distingue entre buenos y malos. Por supuesto que a los malos hay que perseguirlos y encarcelarlos, y si actuaron deliberadamente –algunos de los integrantes de la Bancada del Frente Amplio querían introducir el concepto–, frente a esa intencionalidad manifiesta y demostrada deben ir a la cárcel, pasando por un proceso penal y una condena. ¡Sin duda! Ahora bien, cuidado que con el afán de castigar a los malos no terminemos castigando a los buenos. En definitiva, esto que no distingue entre buenos y malos, entre honestos y deshonestos, entre cumplidores e incumplidores, nos puede generar problemas y, en última instancia –no soy apocalíptico ni agorero de la tragedia–, no creo que sea la mejor manera de ayudar a construir lo que debemos desde la legislación, que es un sistema de relaciones laborales armónico, donde la confianza recíproca –más allá de los conflictos y las diferencias entre trabajadores y empresarios– sea un objetivo que entre todos intentemos alcanzar.

A la hora de analizar estos temas, señor Presidente, debemos hacer un esfuerzo por derribar algunos mitos. Muchas veces se simplifica el análisis diciendo que el trabajador es la parte débil de la relación –y sabemos que lo es– y el empresario es el capital, la parte fuerte, el poderoso, el que en todo caso está en condiciones de imponer su ley y hacer valer sus caprichos y, por tanto, es a quien tenemos que perseguir. Por supuesto, las situaciones desiguales hay que tratarlas en forma desigual y es lo que históricamente ha hecho nuestro Derecho Laboral. El principio *in dubio pro operario,* que quienes pasamos por la Facultad conocimos en las clases de Derecho del Trabajo, es una característica de nuestra legislación social y laboral que, por cierto, es avanzada, de vanguardia y nos

enorgullece en el contexto de la región y del mundo. Esto lo reconocía sinceramente el propio señor Presidente de la República cuando a fin de año asumió el Ministro Bayardi –ceremonia a la que asistí–, y es una evolución y un activo del país; no es mérito de un solo partido, sino que se trata de la construcción colectiva de todos los partidos a través del tiempo.

Ahora bien, la figura del empresario poderoso, de la gran multinacional, que según la teoría de la plusvalía solo se dedica a ver de qué manera explota al trabajador indefenso, sin duda se da en muchas ocasiones, pero no necesariamente es la regla del mercado de trabajo, ni la realidad que tenemos en el país. En Uruguay, más o menos unas 200.000 empresas componen el mercado de trabajo, pero más del 90 % –todos lo sabemos y muy bien lo expresaba el señor Senador Pasquet– son micro, pequeñas o medianas, en las que el empresario se encuentra en una situación económica, social y cultural equivalente a la de sus trabajadores dependientes. Por tanto, a la hora de juzgar el alcance y el efecto de estas soluciones no hay que pensar en la gran multinacional, sino en el comercio del barrio, en la ferretería, en la panadería, en el pequeño comercio que, en todo caso, va a quedar expuesto al riesgo enorme que puede devenir de la solución indeterminada que estamos analizando hoy, porque además no será solo el sindicato o el trabajador afectado el que deberá hacer la denuncia penal, sino que cualquier ciudadano estará en condiciones de denunciar al ferretero de la esquina o al almacenero de la vuelta, porque la ley lo prevé y lo admite. Por lo tanto, el denunciante puede ser cualquier ciudadano y eso puede prestarse, señor Presidente, a situaciones enojosas e injustas, y considero que a la hora de gobernar y de legislar, que es una forma de gobernar, en todos los casos es muy importante procurar el valor de la Justicia.

Por otra parte, señor Presidente, me parece que en este análisis hay que hacer un esfuerzo por distinguir lo accesorio de lo principal. Recién decía que no nos oponemos a que haya una respuesta que sea, en parte, de naturaleza penal. Es más, los Senadores del Partido Nacional hemos elaborado un proyecto de ley que vamos a presentar en pocos minutos y que apunta, precisamente, a establecer la obligación de la Inspección General del Trabajo de entablar las denuncias penales que correspondan cuando haya elementos de convicción suficientes según los cuales el empresario haya actuado, no solo con dolo, sino inclusive con negligencia o culpa grave a la hora del ejercicio de su labor.

Sin embargo, pienso que seríamos hipócritas si sostuviéramos o postuláramos que solo con eso alcanza. Todos los señores Senadores, incluso el señor Senador Lorier, han dicho que esto no es ni siquiera el comienzo. Está claro que no tendremos un mercado de trabajo en el que las condiciones de seguridad laboral o la prevención de los accidentes de trabajo sean reales, hasta que no contemos con una ley de seguridad laboral. El sistema político está en el debe y aquí todos tenemos que hacer una autocrítica; no vale venir a decir que desde el año 2005 gobierna el Frente Amplio y no promovió ninguna ley de seguridad laboral –que es un dato objetivo–, porque inmediatamente se nos dirá que antes tampoco se promovió, y así es. No llevemos esto al terreno de las facturas políticas, pero asumamos todos que no estamos en la situación de otros países –entre los que se encuentra España, que tanto se invoca a la hora de esta discusión–, porque en Uruguay no hay una ley de prevención de accidentes de trabajo, de seguridad e higiene en el trabajo, sistematizada, completa y que abarque todos los temas vinculados a la materia. Si estando en año de elecciones y aproximándonos a la culminación del segundo período de gobierno del Frente Amplio es esta la respuesta que encontramos, no da para sentirnos satisfechos ni, por lo tanto, para poder dormir tranquilos.

Como recién decía, la solución española, la ley de 1995, no tiene nada que ver con el proyecto de ley que estamos discutiendo en el día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Senador, pero ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que usted dispone.

Se va a votar.

(Se vota:)

–24 en 25. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Senador Abdala.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: estaba hablando de la ley española de 1995, una ley completa en materia de prevención de accidentes de trabajo –aquí la tengo y, como se puede observar, es muy voluminosa–, que cuenta con más de setenta artículos, dos de ellos dedicados a la responsabilidad penal del empresario, y está muy bien. Pero en ella se establece la creación de un instituto en materia de prevención de accidentes de trabajo, se consagra y regula la figura del delegado de prevención, se establecen protocolos de seguridad y se regulan los distintos servicios de prevención en materia laboral. Eso es una ley integral, una respuesta efectiva, y seguramente por eso, en el transcurso de los años se dieron los buenos resultados que el señor Senador Lorier mencionaba, y suponemos que no solo porque los empresarios se sintieran amenazados por el hecho de que si no cumplían con las normas laborales podían llegar a ir presos.

En la Cámara de Diputados, los pequeños empresarios a los que me referí recién –no hablo de las grandes Cámaras empresariales, sino de los carniceros, los panaderos, los transportistas, las pequeñas y medianas empresas– nos acercaron un proyecto bastante completo en materia de seguridad e higiene laboral que era muy interesante y que podía ser una buena base para empezar a discutir. Allí se consagran protocolos de seguridad, se establecen normas vinculadas a las comisiones internas y también hay un artículo dedicado a la eventualidad de que el accionar antijurídico del empresario culmine con su responsabilidad en materia penal.

Estos empresarios no han rehuido a esa alternativa. El material está en la Cámara de Representantes –sería una muy buena base– y ojalá en algún momento podamos abocarnos a su consideración. Lo señalo en esta ocasión porque, más allá del resultado del debate de hoy, lo peor que le podría pasar al sistema político es creer que, si eventualmente llegara a aprobarse este proyecto de ley, podemos dar el tema por resuelto, dar vuelta la página y pasar a considerar otro asunto. No es así; y como decía la doctora Salhon, seguramente no habrá consecuencias mágicas, porque la ley penal por sí misma y por su sola vigencia no previene y no persuade. Esta es la realidad que debemos asumir, porque de lo contrario nos estaríamos haciendo trampas al solitario.

Aquí se habló de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social; lo mencionó el señor Senador Pasquet y no el señor Senador Lorier, cosa que me llamó mucho la atención, porque en esta discusión ese organismo no es un actor de reparto sino un actor principalísimo, pues es la policía laboral, es quien se supone que, más allá de las circunstancias de que algún empresario vaya preso o deje de ir, tiene que actuar antes para que los trabajadores no se mueran y haya condiciones de seguridad que permitan minimizar los riesgos. Me pregunto: ¿realmente, en todo este tiempo, se ha hecho todo lo necesario y suficiente para que el país tenga la Inspección General del Trabajo que se merece en función de la realidad del mercado de trabajo? Creo que no; mi lectura es negativa. Como no podemos juzgar intenciones, no quiero hacer acusaciones de ninguna índole, pero me da la impresión de que esta discusión esconde algunas carencias y debilidades graves. Ya señalé la ausencia de la ley en materia de seguridad laboral; otro aspecto a destacar es la debilidad administrativa que tenemos, ya que la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social no dan abasto.

En la construcción, hace diez años había menos de 30.000 trabajadores empleados y hoy tenemos casi 70.000. Ha habido más inversión, mayor crecimiento, se han generado fuentes de trabajo; ¡bienvenido sea! Ahora bien, ¿hemos tomado las precauciones y las medidas necesarias para prevenir la forma en que el trabajo se desarrolla simplemente por el hecho de contratar 25 inspectores nuevos, que es lo que ha ocurrido en los últimos años o durante los años de Administración del Frente Amplio? No; con eso no alcanza.

Los inspectores de trabajo son 110 en todo el país y entre sus tareas está la de controlar tanto las condiciones ambientales como las condiciones generales del trabajo. Ellos mismos lo denuncian; no lo estamos haciendo nosotros desde el Partido Nacional. La Asociación de Inspectores de Trabajo del Uruguay, que nuclea a la casi totalidad de los inspectores de trabajo, señala que no están en condiciones de ser eficaces y efectivos en el desempeño de su labor.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR ABDALA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- Muchas gracias.

En este caso voy a coincidir con el señor Senador Pasquet en cuanto a lo que ha sido la labor creciente y cada vez más eficaz de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Estuvimos presentes cuando concurrieron a hacer el planteo, dieron las cifras y mencionaron cómo están operando en el interior; han demostrado que no ocurre más aquello que pasaba habitualmente en las localidades pequeñas, donde generalmente había algunas filtraciones. Ahora se actúa con un aparato "de inteligencia" –por así llamarlo–, y las inspecciones se hacen de modo central o regional.

También ha habido avances importantísimos en el equipamiento material, pero no escuché al señor Senador Abdala ni al señor Senador Pasquet mencionar absolutamente nada de un tema clave y básico –no sé si lo comparten; al no mencionarlo parecería que no lo comparten– como es la prevención. Aquí hay un papel clave del Banco de Seguros del Estado –que ya lo mencioné–, que tiene decenas y decenas de prevencionistas contratados, que ofrece cursos gratuitos, cursos a demanda, cursos en las ramas de mayor siniestralidad y que está atento permanentemente a cubrir estas cuestiones. No escuché hablar al señor Senador Abdala ni al señor Senador Pasquet sobre ese papel que creemos que hay que incrementar muchísimo más. Sí los escuché decir que los 136.000 pequeños y medianos empresarios van a estar totalmente desprotegidos. No es así; creo que justamente con ellos hay que acentuar todos aquellos trabajos gratuitos que pueda hacer el Estado para asesorarlos,

para que conozcan efectivamente esas tan complejas normas que señalaba el señor Senador Pasquet, aunque si bien pueden serlo en algunos casos, a mi entender, en otros son muy simples.

Entonces, es el Banco de Seguros del Estado más la Inspección General del Trabajo quienes combinadamente deben hacer ambas tareas. Pero, reitero, no he escuchado que los señores Senadores manejen elementos vinculados al fundamental papel que debe desempeñar el Banco de Seguros del Estado –y todo el complejo que ellos han armado– para asesorar, realizar cursos y contratar más prevencionistas, incluso en un país que ya tiene 1.300.

Sí noté una especie de gran búsqueda para asustar a esos 136.000 pequeños y medianos empresarios, que a nosotros también nos preocupan porque son el tejido social básico de la producción uruguaya. Para ellos se deben instrumentar cursos gratuitos, para ellos debe haber prevencionistas –que ya existen–, para ellos se debe contratar más prevencionistas a fin de que conozcan, sin ningún tipo de riesgo ni de preocupación, cuáles son las normas que deben cumplir para no poner en peligro la vida, la integridad física y la salud de los trabajadores.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Abdala.

SEÑOR ABDALA.- El hecho de que el señor Senador Lorier haga referencia a los éxitos del Banco de Seguros del Estado para justificar que estamos bien o que vamos por el camino correcto en lo que tiene que ver con mejorar las condiciones de seguridad en el trabajo, es la confirmación de que no hay una política. El Banco de Seguros del Estado es una empresa estatal, pero no es titular de política alguna. Puede estar haciendo las cosas muy bien –no digo que no–, y bienvenido sea. Dicho sea de paso, se han opuesto al proyecto de ley de seguro por accidentes de trabajo *in itinere* que presentó el señor Diputado Novales en la Legislatura pasada y aprobó el Parlamento, que luego fue vetado por el ex-Presidente Tabaré Vázquez y que ahora estamos tratando de aprobar en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes. Me parece bueno hacer este paréntesis.

Más allá de eso, creo que no vale sostener que una empresa pública está actuando bien; es importante y hay que aplaudirlo, pero la política es del Poder Ejecutivo. La política laboral, la política preventiva en materia de accidentes de trabajo compete al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, en ese sentido, los inspectores de trabajo no hacen la misma lectura que realiza el señor Senador Lorier de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Tengo en mis manos una declaración de la Asociación de Inspectores de Trabajo del Uruguay, de mayo de 2013 –a la que recién me referí; es relativamente actual ya que tiene menos de un año–, que dice que los inspectores de trabajo, como colectivo de trabajadores dependientes de esa unidad ejecutora, que comparten las deficientes condiciones de seguridad que sufren los trabajadores de todas las empresas que aquí prestan funciones, etcétera, reclaman la instalación de un ámbito bipartito previsto por el Decreto n.º 291/2007, que no se ha instaurado. Me parece que esto no es un dechado de rosas ni estamos en el mejor de los mundos; estamos bastante lejos de eso y lo digo con absoluta honestidad intelectual.

El mismo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene la obligación de definir una política adecuada para el mercado de trabajo en su conjunto, no solo tiene esta situación en su seno –es decir, en la propia Inspección General del Trabajo–, sino que inclusive estuvo diez meses para aclarar la muerte de un trabajador que ocurrió en la sede de la propia Cartera, también en el mes de mayo del año pasado. En esa oportunidad murió un trabajador que estaba limpiando los vidrios, y si esta ley hubiera estado vigente –me parece que sería un buen análisis y buen trabajo que podríamos hacer– probablemente se habría responsabilizado penalmente al entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la época y actual Senador Eduardo Brenta.

Este es un ejemplo más de la imprudencia y de las consecuencias complejas que la aprobación y la aplicación de esta ley puede tener. Pero la cuestión es que “en casa de herrero, cuchillo de palo”, pues se mató el trabajador en el Ministerio y recién en los primeros meses del año 2014 –diez meses después– este organismo pudo aclarar o, por lo menos, ensayar una respuesta sobre lo que había pasado. Me quedan dudas sobre si las causas de esa muerte y de ese accidente son todas imputables a la empresa a la que pertenecía ese trabajador. Todos sabemos que la sede del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene una serie de deficiencias locativas muy importante, que se está tratando de corregir, pero que sin embargo están lejos de lo óptimo o de lo necesario.

Más allá de que tenemos un problema, el sector privado ha registrado grandes avances en esta materia. Cuando digo “sector privado” no me estoy refiriendo a la gran empresa ni a los empresarios, sino a los trabajadores, que también son privados. El esfuerzo que se ha hecho desde la negociación colectiva, desde las Comisiones internas y desde la incorporación de técnicos de seguridad, ha demostrado que ha habido un avance significativo en cuanto a hacer todo lo posible, en el ámbito de la negociación entre trabajadores y empresarios, para generar mejores condiciones en distintos sectores de la actividad; en ese sentido, la construcción es un sector emblemático.

El último convenio colectivo aprobado por el Sunca en el mes de noviembre –no muy lejos de aquí, en la plaza 1.º de Mayo– incorpora una serie de avances importantes en términos de las facultades que se otorgan a los delegados de obra y en cuanto a la posibilidad de detener la obra cuando haya condiciones objetivas de inseguridad. Ese es un camino que hay que recorrer, desarrollar y profundizar, pero no es el Estado quien lo está haciendo. Aquí se da una paradoja muy interesante que quiero resaltar. El Estado, que hace tabla rasa y que –después de años de deliberación y de análisis– llega a la definición de un delito de peligro como solución mágica a todos los problemas, es el mismo que, sin embargo, no ha aprobado una ley integral, no se ha fortalecido a sí mismo en el papel de la inspección de trabajo para prevenir, fiscalizar y sancionar y no lleva estadísticas fidedignas –me afilio a la postura del señor Senador Pasquet– o, por lo menos, completas, que nos permitan conocer cuál es la verdadera realidad que tenemos en materia de accidentes de trabajo porque, reitero, las estadísticas son parciales, no están sistematizadas, sino desperdigadas y cada organismo lleva las suyas de manera fragmentaria, lo cual me parece que está lejos de una gestión adecuada, profesional y seria como la que en esta materia debiera existir.

Señor Presidente: estoy concluyendo mi intervención.

Adelanto que haremos llegar a la Mesa el proyecto de ley sustitutivo al que hice referencia, que está firmado por los señores Senadores del Partido Nacional y que demuestra la voluntad política inequívoca de nuestro partido en cuanto a avanzar –ya que este es el planteo– de una manera más apropiada a la que se propone.

A este debate hemos llegado tranquilos, muy seguros de nuestro pasado y de nuestro porvenir, conscientes de que el Partido Nacional tiene una larguísima tradición de mejora, tanto de la legislación laboral como social, y de haber sido protagonista, a través de la historia, de las grandes conquistas de los trabajadores y ciudadanos del Uruguay. Por cierto que digo esto sin arrogancia, en el concepto de que estamos frente a un tema que demanda el esfuerzo y la participación de todos, de todos los partidos; todos hemos hecho algo desde el lugar en el que nos tocó actuar a lo largo del siglo XX y seguramente también antes –porque las legislaciones jubilatorias son bastante más viejas–, ya desde el siglo XIX, en lo que tiene que ver con el mejoramiento de las normas protectoras del trabajador y de la sociedad.

Grandes nombres de nuestro partido han estado asociados, a través del tiempo, a las grandes conquistas sociales del Uruguay –reitero que digo esto sin arrogancia–, desde las primeras leyes jubilatorias sancionadas durante el gobierno de Manuel Oribe hasta el presente, pasando por todas las instancias de la evolución legislativa, la ley relativa a la Jornada Laboral de Ocho Horas, las normas laborales en general, la ley de aguinaldo, de salario vacacional, la escala móvil jubilatoria –que, como se recordará, fue producto de aquel magnífico esfuerzo que representó la CIDE y, en particular, la Comisión Honoraria Asesora de la Seguridad Social–, el aguinaldo de los pasivos en la década de los sesenta y la prima por edad. Por cierto que todos esos esfuerzos y todas esas conquistas no son exclusivos de nuestro partido, pero se realizaron, o bien durante el tiempo en el que el Partido Nacional gobernó, o durante el tiempo que lo hizo el Partido Colorado y nuestro partido ayudó. En definitiva, de eso trata la tarea política cuando de ella se tiene un concepto noble.

Señor Presidente: como recién dijimos, llegamos a esta discusión convencidos de lo que estamos haciendo, conscientes de que a la hora de emitir nuestro voto en los términos que acabo de adelantar, estaremos honrando esa vieja y riquísima tradición.

Muchas gracias.

SEÑOR CONDE.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR CONDE.- Señor Presidente: en la sociedad uruguaya actual se ha planteado un debate abarcativo y profundo sobre este tema que, incluso, excede el campo del propio Derecho Penal. Y, a propósito de supuestas constitucionalidades o inconstitucionalidades, se ha puesto el debate en el terreno de la misma Constitución. Se ha alegado y publicado acerca de si este proyecto de ley constituye un agravio al derecho humano fundamental de la libertad e, incluso, se ha anunciado que esta sería la argumentación medular de posibles reproches de inconstitucionalidad sobre la norma que está proyectada y que vamos a votar en el día de hoy.

Más allá de que resulte totalmente innecesario, como punto de partida me voy a permitir respaldarme en el artículo 7.º de la Constitución de la República –el primero que integra la Sección II, relativa a los Derechos, Deberes y Garantías–, que dice: "Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general". Esta norma se complementa, además –no lo voy a leer porque sería obvio–, como todos sabemos, por el alcance del artículo 72.

El principal Capítulo de nuestra Constitución en materia de derechos fundamentales pone en un pie de igualdad la vida, el honor, la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad. Es decir que la sociedad uruguaya está enfrentada a un debate en el que tiene que salvar el equilibrio fundamental entre los valores tutelados y tiene que avanzar en la tutela de la vida y del trabajo. En este sentido, se aduce que de alguna manera se agravia la tutela de la libertad, cosa que pretenderemos demostrar que no es así. Por otra parte y más allá de esta expresión, no he escuchado cuestionamientos fundamentales a esta norma, como lo veremos en el transcurso del debate.

De más está decir que el alcance del término "trabajo" custodiado aquí por el artículo 7.º de la Constitución coincide con el que, en la normativa nacional, internacional, en los convenios y en el campo de los derechos humanos, se denomina como trabajo decente y protegido que permita la vida digna del trabajador. No es mi intención ingresar en el debate filosófico-económico, tan propio de la vida política y de la historia de lucha de los socialistas, acerca de cuestionar radicalmente la condición connatural del capitalismo de explotación del trabajo humano. Ese no es el eje de nuestro debate en el día de hoy. Aquí no estoy vinculando la explotación del trabajador y la explotación del trabajo –que ha convertido al ser humano en una mercancía–, poniéndolas como centro de este debate, sino que estoy postulando el trabajo decente en el sentido de trabajo seguro y protegido para dar debido resguardo a la vida, a la salud y a la integridad física del trabajador. Este es un concepto de trabajo que, integrado a la normativa nacional e internacional incorporada por nuestro Derecho, remite a este artículo 7.º que nos manda custodiar en ese sentido amplio y abarcativo el trabajo como un derecho humano fundamental de nuestros trabajadores.

Ahora bien, ¿qué nos dice la realidad? Estamos también ante un debate ya más concreto en el campo de la eficacia del Derecho. A la luz de los resultados que todos los días se publican, naturalmente, bajo el impacto de las escenas de dolor que la siniestralidad laboral provoca cotidianamente en el Uruguay, parece evidente que el Derecho uruguayo vigente ha resultado ineficaz para custodiar la vida, la salud y la integridad física de nuestros trabajadores. Se nos exige y debemos dar una respuesta ante esta ineficacia del Derecho. Como Legisladores, sería una falta de sensibilidad absoluta –diría, una omisión de nuestros deberes– no responder ante una situación social que nos enfrenta a una comprobada y dramática ineficacia del Derecho a la hora de custodiar un valor tan preciado, como es el de la vida, la integridad física y la salud en el trabajo.

A medida que en el debate nos vamos aproximando al contenido de la norma y concretándonos al campo jurídico, comenzamos a analizar si estamos o no ante un vacío del Derecho y, por supuesto, hay diferentes versiones. Nos inclinamos a sostener la posición de que sí: de que en la zona de la conducta social en la cual queremos actuar a través de esta norma, estamos ante un vacío del Derecho. Por eso, se trata de adelantar la barrera penal para que la amenaza de la punición estimule el cumplimiento de conductas que hoy no se verifican, reconociendo –naturalmente– que pertenece al debate de la filosofía del Derecho, de la Psicología Social o de la teoría organizacional analizar si esta amenaza contribuirá o no a generar una cultura preventiva que en el Uruguay –está demostrado– es absolutamente débil e ineficaz.

Pues bien, no podemos sancionar una norma teniendo primero la prueba de la realidad, salvo aquella que nos brinda el Derecho Comparado. En este campo, las experiencias que se han citado de otros países que han aplicado esas normas demuestran contundentemente que el aumento de la coacción penal, adelantando la barrera punitiva a la zona de las conductas donde se genera el peligro antes del siniestro, ha provocado resultados beneficiosos en la baja de la siniestralidad laboral. Por tanto, como encuadre general estamos abordando esta norma como una herramienta imprescindible de defensa de un derecho humano fundamental, que es el de la seguridad en el trabajo. Estamos contestes en que hay un vacío legal en la zona de las conductas que pretendemos regular y estamos contestes también en que esta norma se adecua debidamente a los fines de llenar ese vacío.

El debate discurre en este momento a través de diversos cuestionamientos. Por ejemplo, se plantea si una vez constatada –como se ha hecho en Uruguay– la elevadísima siniestralidad, es en el campo del Derecho Penal por donde debemos avanzar para intentar conseguir resultados. Estoy de acuerdo en que estos temas tienen que ver con definiciones políticas, con definiciones de valores y con definiciones jurídicas de cada sociedad. Hemos elegido este camino en el convencimiento de que, además, no estamos agrediendo el contenido de nuestras normas constitucionales. Pero, sobre todo, tenemos la particular preocupación por que esta reiterada siniestralidad laboral –por años, años y años– en aumento, aun con los resultados dramáticos que ha tenido para nuestra sociedad, termine banalizándose, en la medida en que no asumamos la iniciativa de dar una respuesta contundente, un sacudón que, sin duda, puede ser un punto de inicio. No menosprecio el razonamiento que ha hecho recién el señor Senador Abdala acerca de la necesidad de integrar esta temática en una ley completa, moderna y exhaustiva de seguridad laboral, pero el hecho de que no hayamos llegado a ella, no nos exime de la responsabilidad de dar una respuesta ahora, en un momento dramático para nuestra sociedad, cuando nos enfrentamos, como dije antes, a

este vacío e ineficacia de la norma. Sobre todo, debemos provocar una reacción inmediata y, a nuestro juicio, no desestimar la sanción penal en los casos de conducta negligente que ponga en peligro la vida o la salud del trabajador porque, si no –según algunos analistas–, conduciríamos peligrosamente –estoy leyendo la frase– a la bagatelización del bien jurídico a tutelar, a la banalización de la prevención. Es decir, sostener que la negligencia criminal no es reprochable penalmente puede producir un efecto sociológico reforzador de la actitud de desprecio hacia las normas de seguridad. No sé si estamos exactamente en este punto pero, desde el punto de vista sociológico y a la luz de los resultados, diría que por lo menos en el Uruguay estamos cerca y que, por tanto, es necesario insistir en la vía de la sanción penal de la conducta negligente.

A las organizaciones empresariales y a muchos pequeños empresarios –a algunos los conozco personalmente porque antes de asumir como Diputado, en 1999, trabajé veintitrés años en la industria; luego renuncié, pero conozco esa realidad; como se imaginarán, todavía tengo muchos amigos– les resulta absolutamente sorprendente que se busque una respuesta de este tipo y su razonamiento inmediato es: "Si ya hay normas, ¿para qué esta amenaza penal? Si se nos muere o si se nos lesiona gravemente un trabajador, nos pueden perseguir penalmente". Entiendo y comprendo la dificultad de admitir que ya no se trata simplemente de que la barrera penal actúe después de que el trabajador esté muerto o discapacitado porque aquí, aunque la teoría de la reparación jurídicamente es válida, desde el punto de vista humano y social es insuficiente la aplicación del Derecho después de ocurridos esos hechos. Por eso, debemos crear la conciencia de que la barrera penal tiene que estar más adelante, de que lo que puede provocar la muerte o la incapacidad es el peligro, y de que el peligro en sí mismo constituye una conducta penalmente punible para aquellos que lo provocan generando las condiciones de inseguridad.

Admitimos que desde el punto de vista doctrinario es un debate nuevo; admitimos que la Doctrina lo rechace; pero el Derecho no es un dogma, sino las normas de convivencia que cada sociedad debe darse. Cada sociedad aprende de su propia convivencia, de su propia vida. Nosotros, en el día de hoy, debemos comprender lo que le está pasando en su propia vida a la sociedad uruguaya y que es necesario dar esta respuesta penal adelantando la barrera punitiva. Tenemos este profundo convencimiento y, consecuentemente, de buena fe, estamos tratando de persuadir a todo el mundo para que se comprenda que este es un beneficio para la sociedad en su conjunto; es decir, para los empleadores y para los trabajadores. ¿Por qué? Por infinitas razones que el señor miembro informante ya ha planteado en forma exhaustiva. Sin ánimo de polemizar, no aceptamos que se nos diga que en el mundo de la pequeña y mediana empresa existen serias imposibilidades de orden material u organizacional para poder adoptar las medidas de resguardo. Sé que en el Uruguay el 95 % son pequeñas y medianas empresas; que hay infinita cantidad de panaderos y una cuasi infinita cantidad de talleres mecánicos, pero también están los centros donde se agremian según su rama de actividad. A todos nos consta que en esos ámbitos contratan sus asesores, cuyos honorarios se pagan con recursos de un fondo común. Esos asesores, que hoy orientan a las agremiaciones, por ejemplo, en materia tributaria, organizacional, jurídica y de auditoría para el mejor control de la gestión de sus empresas, también podrán brindar la debida información sobre la puesta en práctica de las medidas de prevención establecidas en las leyes y sus reglamentos; no resulta necesario decir que el reglamento es parte de la ley.

Por lo tanto, las disposiciones a las que nos estamos remitiendo y que, en definitiva, son legales o legítimas, pueden sistematizarse de un modo exhaustivo para que cada empresario o cada empleador sepan exactamente cuáles son las medidas que debe cumplir. Consecuentemente y, más aún, teniendo la experiencia laboral que mencioné antes, no vamos a incurrir en la falta de sensibilidad de ignorar que habrá dificultades materiales para implementar esta normativa, pero no es imposible. En todo caso, lo que no aceptamos es que no se trabaje lo suficiente y se postergue la persecución de un objetivo superior, que es lo que efectivamente queremos alcanzar.

Por otra parte, el debate se ha situado en el cuestionamiento jurídico a la norma desde el ángulo del llamado Derecho Penal liberal, que nos caracteriza. Como es sabido por todos en este Cuerpo, no soy abogado, pero estudio los temas en base al trabajo de nuestros asesores y de los constitucionalistas y penalistas que orientan y participan en los debates de nuestra Bancada. Es así, que hemos llegado a la convicción de que, efectivamente, hemos superado los dos reproches más fuertes que se hacen a la norma propuesta: la responsabilidad objetiva y el delito en blanco. El reproche de responsabilidad objetiva lo hemos superado –coincido aquí con el razonamiento siempre preciso del señor Senador Pasquet– por la vía de este desdoblamiento en la responsabilidad del sujeto activo. Ahora bien, voy a detenerme un minuto en el análisis lateral que hacía el señor Senador Pasquet sobre si este desdoblamiento al que refiere esta norma, diciendo: "El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa", la sitúa en el campo empresarial, quiero decir que coincido con ese enfoque. Naturalmente, será la Jurisprudencia la que tendrá que resolver, en definitiva, la aplicación del derecho que estamos creando. La Jurisprudencia ejercida

además por un Poder independiente a nosotros, que en el proceso de formación del Derecho tendrá que leer, interpretar y luego aplicar la norma.

En principio, desde el momento en que comencé a participar en el debate de este proyecto de ley junto con mis compañeros, he pensado que estamos discutiendo una norma que se sitúa en el campo empresarial.

Retornando al centro del primer cuestionamiento acerca de la conducta tipificada y si ello implica imputar una responsabilidad objetiva, estaba diciendo que creo que hemos salvado ese reproche porque, en definitiva, tal como la norma está proyectada y como se prevé su aplicación en base al texto –será el Juez quien determine–, siempre habrá un sujeto absolutamente determinado responsable de la conducta, que ponga en peligro concreto y grave al trabajador.

Me permito aquí también reflexionar sobre un debate que se ha enquistado en este punto: ¿estamos hablando de responsabilidad funcional o de responsabilidad decisional? El proyecto de ley sitúa a la responsabilidad penal del empleador o de quien lo represente en el campo de la responsabilidad decisional, no en el campo funcional de quien tiene que vigilar si se cumplen exactamente o no las normas de seguridad. Cuando se pretende instalar la barrera penal, se está diciendo que quien debe proveer los elementos a que está obligado por la ley y sus reglamentos para custodiar debidamente la vida, la integridad física y la salud del trabajador, es quien tiene el poder de determinación de lo que ocurre en la organización. ¡Ese poder de determinación, de decisión, de mando, de disposición en una organización no es trasladable! ¡Tiene límites precisos! No puede desplazarse por el terreno de pretender trasladar el mando a aquellos en quienes se ha delegado la función de supervisión. No es la función de supervisión la que da origen a la responsabilidad penal, sino la función de decisión la que da origen a ella. Por eso nosotros entendimos y seguimos entendiendo este proyecto de ley como una responsabilidad del empleador porque es él quien dispone de los medios, del poder, de la facultad, de la capacidad de determinación, para dotar o no de los medios que son necesarios para proteger la vida. Obviamente, no se nos puede plantear ahora que esa capacidad del empresario que es dueño, que manda y que decide, sea trasladada a quien no manda, a quien no tiene la propiedad, a quien no tiene la capacidad de decisión, ya sea emanada del propio Derecho de propiedad o de decisiones del Directorio, de los estatutos de la organización, o como fuera.

SEÑOR PASQUET.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR CONDE.- Enseguida, señor Senador.

En definitiva, estoy insistiendo en la idea de que la responsabilidad emana de aquel que tiene la capacidad de decidir y esta no debe ser sustituida por la mera delegación de supervisar. Esto es lo que se deberá tener en cuenta a la hora de determinar la responsabilidad.

El señor Senador Pasquet me pidió una interrupción que le concedo con gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Al señor Senador Conde le restan cuatro minutos para terminar su intervención. Previendo que la interrupción del señor Senador Pasquet pueda insumir un lapso superior, creo que sería conveniente considerar previamente la moción para que se prorrogue el término del que dispone.

Se va a votar.

(Se vota:)

–20 en 21. **Afirmativa**.

Puede interrumpir el señor Senador Pasquet.

SEÑOR PASQUET.- Quisiera plantear una pregunta al señor Senador Conde para tratar de comprender los alcances del criterio que está desarrollando.

Supongamos que el dueño de una empresa –no importa la forma jurídica, puede ser una sociedad anónima de la que es titular del cien por ciento de las acciones, o una unipersonal– en la cual se desarrollan tareas que son intrínsecamente riesgosas –no importa cuáles– adopta una serie de providencias y medidas que configuran un verdadero protocolo de trabajo y dice: “El trabajo se desarrollará así, porque esta es la manera en que cumplimos con las normas laborales y garantizamos la salud de todos. Por lo tanto, el trabajo debe hacerse así, conforme a estas normas”. Ese empresario, además, compra los equipos necesarios para que los trabajadores de su empresa tengan todas las condiciones para trabajar adecuadamente. Después de haber comprado los equipos y los materiales necesarios, de haber establecido el protocolo de trabajo y de haber dicho claramente cómo tienen que hacerse las cosas, este señor se va de viaje porque quiere conseguir mercados en el exterior para exportar su producción –lo que no es raro, ya que varios empresarios lo hacen–, dejando como encargado de las tareas de su establecimiento a una persona con poder de dirección y de gestión, alguien elegido por él para cumplir esa función, un empleado, un asalariado de la empresa y no un accionista o dueño, sino un simple asalariado a quien encarga que dirija el funcionamiento de la empresa mientras él no está. En esa situación, si se produce peligro grave y concreto para la salud de los trabajadores porque estos no cumplen

con las normas, no usan los equipos, no hacen lo que tienen que hacer o no entendieron las instrucciones, ¿qué sucede? ¿Responde quien está de viaje en otro país, responde el empleado a quien dejó como encargado, o se entiende que no hay responsabilidad penal de nadie?

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Conde.

SEÑOR CONDE.- No me corresponde actuar como quien va a aplicar el Derecho sino como quien lo está generando; en última instancia será el Juez y la Jurisprudencia los que lo hagan. Me parece que la norma es clara cuando dice: "[…] no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral". En el ejemplo que pone el señor Senador Pasquet el empleador adoptó los medios de resguardo y seguridad laboral, por lo tanto me parece que el Juez tiene una norma que puede aplicar claramente sin necesidad de ninguna interpretación que busque despejar alguna zona sibilina en la disposición penal.

Tampoco debemos olvidar que la norma penal para ejercer efectivamente la punición sobre la conducta exige que esta se cumpla con conciencia y voluntad, y en el caso expuesto por el señor Senador parece evidente que no se estaría cumpliendo con todos los requisitos.

De todas maneras, reitero: será el Juez quien tendrá que solucionar en cada caso la casuística que se le presente. Nosotros tenemos clara conciencia de que la responsabilidad del empleador de adoptar los medios de resguardo es una responsabilidad decisional y no funcional, y si se comprueba que el empleador ha omitido la decisión de adoptar los medios a que la ley y la reglamentación lo obligan, es plenamente responsable y su conducta puede ser imputada de haber cometido o de cometer el delito de peligro de siniestralidad laboral.

Creo, señor Presidente, que hemos saltado la valla de ese reproche y podemos decir que hemos superado el cuestionamiento de la responsabilidad objetiva.

Por otra parte, el cuestionamiento de la ley en blanco me parece mucho más débil. Aquí se ha reiterado hasta el cansancio que en el Código Penal hay diferentes normas y no voy a agregar más ejemplos que hacen referencia a la tipificación de conductas penalmente imputables que están contenidas en Reglamentos, porque no es necesario.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Lorier).

–No creo que a este respecto se pueda generar un cuestionamiento tal, que pueda atacar a esta norma en el campo del principio de la legalidad y, por tanto, hacerla vulnerable, incluso, en el terreno del debate constitucional. Aquí el propio miembro informante, el señor Senador Lorier, había anunciado que podía leer Jurisprudencia reciente generada por la propia Suprema Corte de Justicia –ahora no lo puede hacer porque está presidiendo el Cuerpo, seguramente lo hará en otro momento– que valida la tipificación de la conducta establecida en reglamentos como conducta penalmente punible. Yo me remito a volver a poner en el debate el ejemplo de que hay Jurisprudencia reciente, generada en la propia Suprema Corte de Justicia, que da por tierra este cuestionamiento de ley penal en blanco.

A esta altura del debate, señor Presidente, damos por válido –no solo por necesario sino por válido– este proyecto de ley, que se ha atenido plenamente a las disposiciones constitucionales.

Antes de finalizar mi exposición, quiero hacer dos observaciones. Una de ellas tiene que ver con el consabido debate público sobre nuestra discusión en torno a la expresión "omisión deliberada". Aunque la expresión "omisión deliberada" no es imprescindible en este proyecto de ley, es cierto que hubiésemos preferido incluirla para incorporar en una forma nítida una tipificación dolosa. Nos parece que eso le hubiera dado a la ley mayor determinación jurídica y mucho más eficacia a la norma. Como todos bien saben –y no pretendo disimularlo–, cuando tuvimos la tan mentada votación de 14 en 16 en la Bancada de Senadores del Frente Amplio –que además salió publicada en la prensa–, nosotros votamos a favor de incorporar esa expresión. Ahora bien, la inclusión de esa expresión –que a nuestro juicio beneficia la norma– puesta en un platillo de la balanza y en el otro platillo todo el conjunto de argumentos, pone el peso abrumadoramente de ese lado. Para nosotros este no era un elemento que justificara que fuésemos a bloquear o a dificultar la aprobación de esta norma, aunque hubiésemos preferido la otra redacción.

La otra observación es la siguiente. Pido disculpas nuevamente al señor Senador Pasquet por aludirlo pero, con la profundidad en el alcance de las apreciaciones que lo caracteriza, él ha llevado este debate, incluso, al terreno de la filosofía jurídica y ha citado al filósofo argentino Nino, de quien en alguna ocasión tuve oportunidad de leer algún artículo en revistas. No pretendo contestar al señor Senador porque coincido con sus apreciaciones abstractas, pero sí quiero que quede constancia en la versión taquigráfica que no comparto el traslado que hace de esa filosofía jurídica a nuestra situación actual, incorporando al debate las reflexiones de este filósofo. Aquí se plantea, de alguna manera, que con la aprobación de este

proyecto de ley estamos generando un ámbito de inseguridad jurídica, de un acoso arbitrario a la libertad en cuanto a someter –en este caso, a los empleadores– a una persecución genérica frente a normas que no están suficientemente determinadas. No es así; nosotros creemos que las normas que van a estipular si la conducta es imputable o no están absolutamente determinadas. Además, pensamos que no hay ninguna discrecionalidad del poder desatada sobre los ciudadanos –en este caso sobre los empleadores– en cuanto a que estos puedan estar siempre sometidos a la presión de la sospecha de infracción porque se los enfrenta a una tipificación de conductas penales contenidas en reglamentos ignotos, como ha leído el señor Senador; de ninguna manera es así. Los textos en los que están basadas las normas que pueden infringirse para incurrir en la conducta penal son absolutamente claros y están bien determinados. Es decir que no hay ninguna discrecionalidad del poder.

Ya que estamos en el terreno de la filosofía jurídica, permítaseme dejar una constancia. Todos los que estamos aquí y que integramos la Bancada del Frente Amplio no solo lo pensamos, sino que hemos vivido –y algunos padecido– situaciones de presión o de ejercicio arbitrario del poder. Nosotros pertenecemos a una colectividad de pensamiento para la cual el orden se define a partir de la libertad, y no la libertad como un residuo o resquicio del orden. Quiere decir que aun el Estado de derecho más perfecto, aquel que garantice la plena convivencia y la mayor expansión posible de la realización de los derechos humanos, aun aquel que pretenda instalar este orden tan garantista y tan perfecto, está siempre sometido al marco de la libertad. Cualquier orden, por perfecto que sea, para nosotros se define a partir de la libertad. De modo que no vamos a sancionar ninguna norma que deje resquicio alguno al ejercicio arbitrario del poder y que deje indefensos a ciudadanos, en este caso a los empleadores, por estar sometidos a la tipificación de una conducta poco clara ante la cual no tengan garantizado el más absoluto derecho de defensa.

Finalmente, quiero decir que más allá de los debates internos, tal como he señalado, el peso de las razones que nos llevan a aprobar este proyecto de ley es abrumador. Nosotros tomamos la defensa de este proyecto de ley con toda la responsabilidad que implica venir aquí a respaldar y defender una iniciativa del Gobierno porque, efectivamente, es del Gobierno del Frente Amplio, y fue revisado y avalado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por lo tanto, es una ley de nuestro Gobierno y, por encima de las discrepancias, nuestra Bancada tiene la necesidad de agotar el debate y llegar a votarla. Por nuestra parte, nos responsabilizamos en forma solidaria por su aplicación en la sociedad, independientemente de las dudas que puntualmente nos puedan haber generado tal o cual expresión. Nos sometemos, primero, al dictamen de un poder independiente, el Poder Judicial, que es el que debe aplicar la norma, y luego a lo que la vida del Uruguay nos enseñe. Y lo que ella nos enseña hoy es que es necesario adelantar la barrera penal para que no haya más muertos y discapacitados de extrema gravedad, tal como ocurre actualmente.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR LAMORTE.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Eduardo Lorier).- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LAMORTE.- Señor Presidente: habiendo escuchado atentamente a los colegas Senadores que han aportado su visión sobre el tema, quiero señalar en principio que comparto el objetivo que nos convoca y que está enunciado en este proyecto de ley en cuanto a reducir la cantidad de accidentes laborales. Quiero resaltar el esfuerzo que se está haciendo desde todas las Bancadas para que el texto quede lo mejor posible, más allá de las diferencias que tenemos en cuanto al fondo del tema.

Asimismo, quisiera rescatar las propuestas, la buena disposición de muchas de las cámaras empresariales y su participación en las Comisiones correspondientes. También creo importante destacar el esfuerzo de los trabajadores para poner este tema en discusión, pues siempre es bueno intentar ir mejorando día a día aspectos en este sentido.

Ahora bien, teniendo en cuenta la buena disposición de cada una de las partes, lo que más llama la atención y que no se logra comprender es cómo en un ámbito tan positivo para encontrar soluciones de fondo por parte de todos los implicados –remarco la palabra “soluciones”–, lo único que se plantea en el texto presentado es la creación de un delito empresarial de peligro con castigo de prisión para el empleador. Acá estamos hablando de accidentes laborales, pero el proyecto de ley presentado no involucra a todos los actores en condiciones de responsabilidad y no establece medidas de prevención para que estos hechos no sucedan. El señor Senador Lorier habló de la importancia de la prevención y, sin embargo, en el texto no hay una sola palabra al respecto; tampoco se plantea el análisis de los riesgos y ni siquiera se hace mención a la capacitación de todas las partes y a la adecuada información y educación en materia de seguridad. De esta manera estamos responsabilizando a una sola persona de antemano sin involucrar a todos los actores en procesos que son, en la mayoría de los casos, complejos y de múltiples decisiones. A nuestro entender, debemos preguntarnos si con este proyecto de ley no se genera un vacío de responsabilidades que empeorará la situación actual, al hacer sentir que el responsable es solo el empleador y que

todos los demás que participan no tienen responsabilidad al respecto.

El Parlamento uruguayo ha ratificado el Convenio n.º 155 de la Organización Internacional del Trabajo, al cual se refirió el señor Senador Lorier mencionando distintas circunstancias sobre cómo se han tomado los conceptos de seguridad y salud en el medioambiente y en el trabajo. Asimismo, se tomó también la Recomendación n.º 164 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud de los trabajadores, teniendo además protocolos al respecto, como el del año 2002, relativo justamente al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. Tanto la estrategia invocada en ese Convenio n.º 155 –que para Uruguay es ley porque lo ratificó– como la Recomendación n.º 164 exigen actuar en ámbitos esenciales de esta seguridad y salud en el trabajo, tales como la formulación, aplicación y revisión periódica de una política nacional, la participación plena y en todos los planos de los empleadores, trabajadores y sus respectivas organizaciones, así como otras partes interesadas para la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y de las responsabilidades, deberes y derechos respectivos de los empleadores, trabajadores y sus representantes. También se hace referencia a las exigencias relativas al conocimiento, educación, formación e información en la materia. La OIT y los expertos de este sistema de salud y seguridad en el trabajo definen esto como la ciencia de la anticipación, el reconocimiento, la evaluación y el control de los riesgos derivados del lugar de trabajo o que se producen en el lugar de trabajo y que pueden poner en peligro la salud y el bienestar de los trabajadores. En el punto 57 de un estudio general sobre seguridad y salud en el trabajo, que analiza el Convenio n.º 155 y la Recomendación n.º 164, se expresa: «De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4, el objetivo de la política será prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, "reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo". Esta redacción pretendía reflejar el hecho de que, si bien el requisito es evitar riesgos, en la práctica no se pueden impedir todos los riesgos para la salud, y no todas las causas de los peligros en el entorno laboral pueden ser eliminadas». Esto lo plantea la Organización Internacional del Trabajo. Y continúa: «La inclusión de la expresión "en la medida en que sea razonable y factible" estaba destinada a garantizar cierto grado de flexibilidad. El principio de prevención contemplado en este artículo es fundamental para todos los instrumentos examinados en el presente Estudio general». Esto fue aceptado de manera tripartita, con la participación de los trabajadores uruguayos, y al ser ratificado por el Parlamento tiene fuerza de ley. Queda claro que estamos hablando de accidentes y no necesariamente tiene que haber un culpable. ¿Cómo es posible que se esté aceptando, en forma tripartita y ante organismos internacionales, el riesgo en tareas laborales, tipificándolo penalmente, pero no se ponga ese mismo interés y esa misma fuerza en la ley para prevenirlo? El riesgo existe.

De acuerdo con la opinión de todos los expertos nacionales e internacionales, el accidente tiene causales técnicas y humanas. En las técnicas se pueden aplicar procedimientos, como la prevención e instrumentos de seguridad, pero en las humanas eso es muy complejo porque influyen elementos, como lo anímico, que hacen difícil la prevención. Parecería que el rol del empresario es menospreciado y se le endosa de antemano algo que va a existir como tarea a realizar.

Aquí deseo hacer un paréntesis para ver si, dentro de la paradoja que planteaba el señor Senador Lorier, podemos encontrarnos en las ideas. Planteo el caso de un jugador de fútbol profesional –que cobra por su actividad– y pregunto si no corre riesgo de fracturarse, golpearse, caerse o, incluso, hasta morir por un paro cardíaco. Estamos hablando de jugadores profesionales que por la alta competencia deben hacer un gran esfuerzo. ¿Entrar a la cancha no supone todos esos riesgos? Ya que se ha hablado de "comernos la cancha", tema de campaña, me parece que vale preguntarse, en el caso del jugador de fútbol, quién iría preso: ¿el dirigente, los socios del club o el preparador físico que conoce estos riesgos? Estas actividades se realizan de todos modos e, incluso, los hinchas –entre los que imagino pueden estar algunos Legisladores oficialistas– alientan al juego fuerte y a meter con todo, poniendo en riesgo a ese trabajador del deporte. ¿Existen riesgos en las tareas y actividades laborales? Sí. En lo personal –y lo voy a mencionar porque el señor Senador Conde habló de su experiencia–, quisiera comentar que desde mi adolescencia trabajo en la construcción y he pasado de cargar bolsas de pórtland a armar las escalerillas y los andamios a treinta o cuarenta metros de altura durante mucho tiempo. Comencé ayudando a mi padre inmigrante; trabajé –y lo sigo haciendo– en el ámbito de la profesión, donde he realizado estudios específicos sobre la responsabilidad de los profesionales y los constructores. En este caso en que existen riesgos en las actividades laborales, hay que tener en claro que todo depende de la responsabilidad con que las realicemos. Sin embargo, a pesar de esa responsabilidad, muchas veces nos encontramos con errores humanos que son muy difíciles de encarar. Digo esto como un hombre que sufrió un accidente laboral cuyas consecuencias fueron estar siete meses y medio sin caminar, aprender a caminar nuevamente y hoy tener en mi cuerpo unas cuantas chapas de titanio y varios clavos.

¿Qué hace el Estado uruguayo desde el punto de vista institucional? ¿Hay acceso a datos estadísticos confiables que permitan realizar una política seria de prevención? El señor Senador Lorier se refirió a las estadísticas y el señor Senador Pasquet hizo aclaraciones con respecto a lo que manifestaba el Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, doctor Juan Andrés Roballo. Pregunté sobre esto en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado y se me dijo que esos datos no se pudieron confirmar porque no se ha hecho una estadística seria. La Organización Internacional del Trabajo prevé la realización de estadísticas –precisamente, para contar con elementos claros de prevención– sobre cómo suceden los accidentes, de qué manera se desarrollan, qué personas los sufren, en qué circunstancias y en qué estado se encuentran.

Por otro lado, ¿cómo se aplicaría esta responsabilidad al Estado uruguayo, que es el máximo empleador de nuestro país? Hice esta consulta en la Comisión y he conversado sobre esto con los señores Senadores Rubio y Lorier, pero no me queda claro cómo se va a responsabilizar el Estado de sus trabajadores. Tampoco he visto una declaración de los sindicalistas a este respecto, a pesar de que es una preocupación de todos. Dentro del Estado, ¿quién se hace responsable? Creemos que al Sunca, al PIT-CNT –me consta que es así– y a los Legisladores del partido de Gobierno también les interesan las lesiones graves o los riesgos de los trabajadores en el ámbito del Estado y no solamente en la órbita privada.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social asistió a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado y allí tuve la oportunidad de preguntarle acerca de la desgraciada circunstancia del trabajador a que hacía mención el señor Senador Abdala. Luego de insistir sobre el tema en forma reiterada porque la consulta no era respondida, se me contestó que ese trabajador pertenecía a una empresa tercerizada y, por lo tanto, no era responsabilidad del Ministerio. Un empleador que contrate a una empresa tercerizada, ¿puede dar esta misma respuesta? ¿Esta es la respuesta aceptada? ¿Este tipo de respuesta solamente puede ser dada por un Ministro o un jerarca del Estado y es aceptada? Pregunto concretamente si no habrá responsabilidad en la esfera del Estado, pero sí en el ámbito privado. ¿De qué estamos hablando? No queda claro.

Días pasados, en Presidencia de la República, un funcionario asignado a la tarea de seguridad fue golpeado por un portón pesado y lamentablemente falleció. La Presidencia lamentó su muerte y punto; no se escucharon voces de reclamo ni pedidos de responsabilidades desde ningún ámbito. Esta persona que falleció, ¿no era un trabajador? Si la ley estuviera vigente, ¿habría que mandar preso al Presidente? ¿Quién es el responsable en Presidencia por no haber prevenido el riesgo que significaba ese portón? ¿Cuál es el mensaje y cómo debe leerse esta ley si solo se penalizará el riesgo en lo privado? El señor Senador Abdala, de manera muy acertada, hizo mención a todos los aspectos jurídicos y políticos con respecto a la Doctrina penal, a la eliminación de responsabilidades objetivas y a la necesidad de ser muy restrictivos con los delitos de peligro porque muchas veces dejan un vacío y no se da una buena solución, eludiendo garantías básicas para los derechos, no solo de los trabajadores, sino de cualquier ciudadano. Lo importante sería que no se violentaran estos principios constitucionales, entre ellos el de culpabilidad. No puede haber una responsabilidad penal objetiva por un hecho de un tercero por la sola posición de empleador. Me parece que sería bueno reflexionar sobre este tema porque los delitos culposos, que se configuran cuando el resultado no se ajusta a la intención, ya fueran homicidios o lesiones, tienen un claro tratamiento en el Código Penal.

Este proyecto de ley, que establece potestades específicas de denuncia y seguimiento a los damnificados en accidentes laborales, en el proceso penal los ubica en una situación distinta a la del resto de los ciudadanos en otros casos de accidentes. Me parece que estamos desperdiciando un momento histórico propicio, en el que todos los actores estamos contestes en encontrar una solución de fondo con el objetivo de reducir los accidentes laborales. Creo que habría que acordar condiciones de prevención, hacer análisis de riesgo, desarrollar cooperación multidisciplinaria, evaluar las responsabilidades de todos los involucrados en las tareas, ofrecer capacitación laboral acorde, educar y realizar un seguimiento de las estadísticas y casuísticas reales. ¿Por qué nos quedamos solamente en esto que no soluciona la lesión o la muerte del trabajador sino que simplemente penaliza al empleador? En lo particular señalo que esta es una situación que tendríamos que superar, por la democracia y por los ciudadanos que están viviendo estos accidentes. El señor Senador Lorier lo manejó como un tema humano y mencionó la palabra "paradoja" en reiteradas oportunidades. A mí me cuesta entenderlo porque cuando venía para acá –en la Bancada estamos trabajando en esto desde hace días y he tenido que profundizar mucho en el tema– pude ver camiones que traían, parados en sus cajas y con banderas, a los trabajadores de la construcción que se acercaban al acto. Realmente esto me parece una paradoja porque estamos hablando solamente de la responsabilidad del empleador cuando se da una situación de riesgo para los trabajadores. Destaco este hecho para fomentar la reflexión y no para enrostrarlo.

Aquí se ha dicho que hay empleadores que manejan a la gente como simples cosas. No sé cómo se puede encarar el hecho de traer en camiones a gente

en circunstancias en las que hay peligro y situaciones de riesgo. No sé cómo se armaron los andamios del estrado y si se utilizaron los implementos necesarios o no. Creo que es una paradoja y me duele; creo que tenemos que superarlo entre todos.

Hoy aquí existe la preocupación por esta situación de muchos colegas que son arquitectos, y me consta que es así. El señor Senador Lorier señaló que es una carrera que ha ido perdiendo su humanismo; personalmente creo que, por el contrario, es una carrera en la que la gran mayoría de los profesionales tiene muy presente ese tema. Me parece que es un error catalogar a todos los hombres y mujeres que se dedican a esta profesión, por la que sienten una gran preocupación, en función del accionar de algún mal empresario o arquitecto, ya que también son trabajadores y se desempeñan en el mismo ámbito laboral. Eso no se entiende. Es difícil avanzar en soluciones reales a pesar de que hay buena predisposición en el ámbito de la construcción, donde existen prevencionistas y delegados sindicales que están dialogando constantemente. Un delegado sindical de seguridad tiene potestades para tomar una decisión y detener o hacer notar determinada tarea.

Hay temas en los que se ha avanzado muchísimo. Sin embargo, ante este proyecto de ley han adoptado la postura de hacer como si no hubiera nada y frente a la nada hay que empezar por esto que, en definitiva, tendría que ser lo último y no lo primero. Lamentablemente, queda una tarea por realizar. Ojalá este tiempo nos sirva para reflexionar; ojalá encontremos soluciones y no nos quedemos solamente en el hecho de penalizar a una persona. Quiero creer que lo corporativo hoy no va a vencer a la democracia; quiero creer que no será así.

Muchas gracias.

SEÑORA MOREIRA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Eduardo Lorier).- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Presidente: voy a empezar mi intervención con una reflexión un poco distinta.

Hace algún tiempo alguien me habló de una crónica roja invisibilizada en los grandes medios de comunicación y me recordó la cifra de los decesos producidos por accidentes de trabajo. Concretamente, me dijo que eran alrededor de cincuenta por año; los datos que tengo aquí son peores que esos. En su momento pensé: tenemos un poco más de doscientos homicidios por año y mueren veinte o veinticinco mujeres por año por violencia doméstica. En realidad, el número de muertos por rapiñas es muy inferior al de siniestros producidos en accidentes de trabajo. Si bien coincido con el señor Senador Pasquet en que muchos más que los homicidios son los fallecidos en los accidentes de tránsito, me parece que todas esas muertes las vemos. Sin embargo, las muertes por accidentes de trabajo quedan invisibilizadas para gran parte de la población; es una crónica roja que pasa sin ser vista para una parte importante de la población, salvo para la mayoría de los trabajadores que lo viven en carne propia.

Quiero comenzar con la reflexión de incorporar al concepto de seguridad –ya que hablamos tanto de ese tema y está tan firmemente colocado en la agenda pública– el de seguridad humana. Cuando hablamos de seguridad y de seguridad pública, pensamos en los robos; cuando hablamos de seguridad y de seguridad pública, pensamos en la violencia que nos provoca el desconocido, pero no en la violencia del prójimo, que es la principal violencia que se produce en Uruguay. Tampoco pensamos en el abuso y en la violencia contra los niños y, sin duda, no incorporamos al concepto de seguridad la más elemental de las responsabilidades, que es la que tenemos sobre los trabajadores, que constituyen la inmensa mayoría de este país. A partir de hoy, en el concepto de seguridad de la vida y seguridad pública, comenzaremos a incluir el de seguridad en el trabajo, seguridad de la clase trabajadora porque trabajadores somos casi todos, trabajadores son la mayoría en el mundo y, sin duda, la mayoría de los uruguayos. Por lo tanto, ese bien jurídico a proteger, que es la seguridad y la vida, no solamente es el más importante, sino que además comprende a la inmensa mayoría de los uruguayos, que son los trabajadores.

Cuando hablamos de seguridad siempre se la relaciona con una demanda punitiva, muy presente en la sociedad uruguaya: más mano dura, aumento de penas para los delitos contra la propiedad privada y para la minoridad infractora. Pero cuando la demanda punitiva se relaciona con este concepto de seguridad pública y seguridad humana vinculada a los trabajadores, parece excesiva y hablamos del recorte de las libertades, del Estado represor y de que esta seguridad no amerita la creación de un nuevo delito en el Código Penal.

A mi juicio, este proyecto de ley se relaciona con lo que alguna vez le escuché decir a un sindicalista sobre las relaciones laborales del siglo XXI: relaciones laborales signadas por la protección del Estado; relaciones laborales signadas por la negociación tripartita y relaciones laborales signadas por un montón de derechos que hacen a la vida, a la seguridad y a la salud de los trabajadores. Creo que hoy estamos dando un paso muy importante en las relaciones laborales del siglo XXI con respecto a las cuales espero que el Estado uruguayo no tenga un solo retroceso.

Quiero hablar ahora sobre el origen de este proyecto de ley. Al igual que las que consagran derechos, como las de despenalización del aborto, de violencia doméstica y de matrimonio igualitario, esta normativa surge de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. Son leyes que se fueron tejiendo durante años entre el movimiento sindical y los Legisladores, algunos de los cuales son, a su vez, sindicalistas. Son leyes que se hicieron de abajo hacia arriba porque, si bien el Gobierno participó en la elaboración del proyecto de ley, estoy convencida de que este surgió de la alianza de los Legisladores con el movimiento sindical y, a partir de esta alianza, con la anuencia del Poder Ejecutivo, la iniciativa fue muy mejorada y hoy llega en esta versión que nosotros –huelga decir– compartimos plenamente.

Sin embargo, recojo las palabras del señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social en su comparecencia en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del 21 de noviembre de 2013, en cuanto hace referencia a cómo las cámaras empresariales también apoyaron, no precisamente el texto de este proyecto de ley sino una iniciativa similar. Concretamente, refiriéndose a la Cámara del Transporte del Uruguay y a la Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay, etcétera, el señor Ministro adelanta que "entienden y comparten la necesidad de que exista una norma en materia de responsabilidad". Y más adelante expresa: "Destaco esto porque me parece que es un dato importante que un conjunto de cámaras empresariales advierta también sobre la importancia de contar con una norma legal en materia de responsabilidad penal".

Planteadas así las cosas diría que, más allá de su texto, esta iniciativa surge de un consenso un poco más importante en el que también participan algunas cámaras empresariales. ¿Cuál es el consenso básico? Que hay que tener una norma de responsabilidad penal para la seguridad en el trabajo. Me parece que, más allá de las redacciones, deberíamos dejar en claro este consenso.

En cuanto a la siniestralidad en el Uruguay, el miembro informante brindó algunas cifras y, por mi parte, tengo aquí unos datos que quiero mencionar.

En el año 2012 la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social procesó 12.500 consultas; 2.500 fueron formuladas por empleadores –a este aspecto se refirió el señor Senador Pasquet– y 10.000 por trabajadores.

La siniestralidad recoge algo así como 50.000 accidentes de trabajo al año. Quiero ser muy precisa en relación a este aspecto: estas estadísticas no cuentan cualquier accidente de trabajo, sino los más importantes y que son reportados como tales; hay muchos accidentes de trabajo que ni siquiera se reportan. Es muy posible entonces que haya muchísimos más que los reportados. Así, pues, en 2010 fueron 51.000; en 2011 fueron 54.000 y en 2012 fueron 53.000. No tengo las cifras correspondientes a 2013. La cantidad de muertos, lamentablemente, aumentó: en 2010 se registraron 53, pero en 2012 fueron 75.

Tal como dijo el señor Senador Pasquet, es probable que no toda esta siniestralidad se deba a la omisión de los empleadores. Él dijo: "No lo sabemos". Pues bien, mediante esta normativa vamos a saberlo. Y posiblemente ella contribuya a abatir los números de esa siniestralidad que tiene como fuente u origen la omisión por parte de los empleadores. Me parece que este es un paso.

¿Dónde es que se produce la mayor parte de los accidentes de trabajo? En la mayoría de las ramas de actividad se produce en los primeros seis meses de labor de los trabajadores nuevos, o sea, de los que recién comienzan. Sin embargo, también se sabe que en algunas industrias –como la de la construcción– la siniestralidad aumenta al acercarse el comienzo de la licencia obligatoria, momento en el que normalmente hay un apresuramiento para la finalización de la obra. Tanto en un caso –la siniestralidad que se produce debido a la inexperiencia de los trabajadores–, como en el otro –la que resulta del apuro en la finalización de las obras–, se trata de cosas prevenibles.

Estos son algunos de los números. Insisto: los accidentes de trabajo deben ser muchos más; estos son los que se reportan y sobre los que tenemos cifras efectivas.

Por otra parte, se habló de la legislación comparada. Nuevamente, Uruguay no está innovando; en todo caso, está poniéndose en carrera con respecto a otros países que ya tienen una legislación similar. Se ha mencionado el caso de España y el de Francia. Francamente, no sé si en la evolución del Derecho Internacional –que, en sus aspectos más positivos, siempre debería guiar nuestra propia legislación– hay una tendencia a ir promoviendo este tipo de iniciativas, pero para mí es importante que exista una legislación comparada y que a partir de ella se deduzca una mejora en las condiciones de trabajo.

En cuanto al delito de peligro, no es ajeno a la legislación uruguaya, y sobre esto ya se ha dado una cantidad de argumentos.

De más está decir que la iniciativa de ley tiene fundamento constitucional. Hasta el día de hoy no he escuchado cuáles serían los argumentos para sostener su inconstitucionalidad. Es decir, ¿cuáles serían los artículos de la Constitución que estarían siendo violados si se aprobara esta normativa?

(Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori).

–En cambio, sí he escuchado cuáles son los artículos de la Constitución que estarían amparando la iniciativa: el artículo 53, que establece que el trabajo está bajo la protección especial de la ley, y los artículos 7.º y 72, que refieren a los derechos inherentes a la personalidad humana.

Por supuesto, quiero citar los convenios internacionales de la OIT, aquellos que han sido ratificados e internalizados por el Uruguay, y los que deben serlo: el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de trabajo, del año 1981; el Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, de 1985; el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, de 2006, y la Recomendación sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, también del año 2006.

De manera que tenemos los fundamentos constitucionales y también las normas internacionales. A ello se agrega esa preciosa noción que tiene que ver con las relaciones laborales del siglo XXI y que habla sobre el trabajo decente. En este sentido, cito a Chargoñia, quien sostiene lo siguiente: "Si el trabajo está bajo la protección de la ley resulta inconcebible que la entrega de energía laboral implique, en términos de probabilidad o de certeza, la muerte o la lesión del trabajador. Encuadrado en la noción de derecho humano, la relación laboral contractual pone de cargo del empleador, en tanto que organizador del trabajo ajeno, la carga, deber u obligación de seguridad". Me parece que este es el concepto clave de la ley: el hecho de que el empleador sea un deudor de seguridad con relación a los empleados que contrata.

Chargoñia expresa: "El contrato de trabajo posee diversas reglas de orden público, exiliadas de la autonomía de la voluntad de los contratantes". Y sí, el mundo evolucionó, y lo que regula las relaciones de trabajo ya no es la voluntad de los contratantes. Reitero: no es la voluntad de los contratantes. Ahora el trabajo se inscribe en el ámbito público y el Estado interviene. Sí; reclamamos un derecho interventor del Estado en las relaciones laborales.

Actualmente existen no solo relaciones contractuales sino derechos. Y después de los derechos civiles y políticos, lo que vino en el siglo XX fueron los derechos sociales. Hoy estamos legislando sobre derechos sociales. En buena medida, lo hacemos porque después de la crisis de desempleo, la apertura de las fuentes de trabajo fue, quizás, el principal objetivo del movimiento sindical. Luego el objetivo fueron los salarios –lo siguen siendo–, pero ahora el movimiento sindical va por más –en lo personal, lo apoyo, señor Presidente–: por mejores condiciones de trabajo. Esto habla del mejoramiento de las luchas por los derechos sociales que, como dije, son un patrimonio del siglo XX trasladado al siglo XXI.

Volviendo al tema penal: si estos son los derechos sociales, ¿por qué se impone una sanción penal? Ciertamente, la sanción debe ser la última ratio. Sin embargo, cuando la norma proyecta que el peligro sea grave y concreto, afectando la vida, la salud o la integridad física del trabajador, ya estamos llegando a la última ratio. La opción de criminalizar una conducta –que es lo que estamos haciendo hoy– no es, ni más ni menos, que una opción política que, en este caso, valora la vida y la salud de los trabajadores en relación con el trabajo como un bien jurídico digno de ser protegido.

Vayamos ahora a la naturaleza del bien jurídico que protege esta norma. Vuelvo a Chargoñia, quien dice: "Se sostiene que el derecho penal liberal es un derecho mínimo. Que la respuesta criminal debe ser limitada a las situaciones antisociales graves, debiéndose evitar la utilización del juicio penal como sustituto de políticas sociales". Estamos de acuerdo con esto, y lo hemos estado respecto de un montón de leyes; por supuesto que el Derecho Penal no puede sustituir a las políticas sociales. "No obstante", dice Chargoñia, "la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados (la vida, la salud y la integridad física) son de una tal magnitud que, aun desde esta perspectiva se justifica su protección penal". Por mi parte, añado que la magnitud de la población a la que se aplica este Derecho –pues trabajadores son casi todos en este país– amerita que el bien jurídico tutelado sea de importancia mayor.

Chargoñia continúa diciendo: «Los controles administrativos, la responsabilidad civil –es decir, lo que teníamos antes– así como las campañas de bien público, la promoción de educación en materia de seguridad o los controles intraempresarios, no necesariamente entran en contradicción con la responsabilidad penal. De modo que sostener que es "preferible" cambiar conductas y actitudes de empleadores y empleados no es una respuesta satisfactoria.

Es necesario adoptar comportamientos seguros en el ámbito laboral por parte de empleados y empleadores. Por cierto que es preferible la adecuación autónoma a las normas de prevención, sin que fuera necesario el control externo. Pero esto no resuelve el punto en debate: ¿qué hacer en los casos de efectivo comportamiento violatorio de las normas de seguridad?».

Quiero hacer énfasis en este punto porque el proyecto de ley está orientado a la omisión de las normas de seguridad, que constituye un delito de peligro grave y concreto para la salud de los trabajadores. No es

cualquier omisión la que va a desatar este proceso y, ciertamente, quienes han elaborado esta normativa han tenido un preciso cuidado al establecer el carácter del delito.

"Con la protección penal", sostiene Chargoñia, "se otorga un amparo más eficaz a los trabajadores que son víctimas de la conducta omisiva de aquellos a quienes están jerárquicamente sometidos". Luego agrega: "La opción de criminalizar determinadas conductas humanas es una opción histórico política". Por eso la estamos discutiendo hoy, no hace diez ni veinte años. Son derechos avanzados, e históricamente pareciera que este es el momento en que tiene más sentido discutir una iniciativa como la que hoy nos ocupa.

Chargoñia señala que debe volverse a la cuestión de la tasa de siniestralidad y su tolerancia. Me parece que en estas relaciones laborales del siglo XXI, en esta carrera ascendente de la lucha de los trabajadores por las fuentes de trabajo, por los salarios y por las condiciones de trabajo, somos y debemos ser intolerantes en lo que respecta a la siniestralidad. ¡Se habla tanto de la "tolerancia cero"! Quizás debamos empezar a utilizar esta medida también para otras formas de la seguridad humana que no tienen que ver con el robo o con lo que asociamos como delincuencia. Esta iniciativa es, efectivamente, el resultado de la reducción de nuestros niveles de tolerancia en relación con los accidentes de trabajo –¡cómo no!–; y está muy bien que seamos intolerantes respecto de la desigualdad, respecto del peligro de vida o respecto del riesgo de salud para la mayoría de los trabajadores.

SEÑOR LAMORTE.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

SEÑORA MOREIRA.- Termino esta parte de mi intervención e inmediatamente se la concedo, señor Senador.

"Desestimar la sanción penal en casos de conducta negligente que pone en peligro la vida o la salud de un trabajador", dice Chargoñia, "conduce peligrosamente a la bagatelización del bien jurídico a tutelar", esto es, a transformarlo en un delito de bagatela. Continúa: "La banalización de la prevención". Y agrega: "Es decir, sostener que la negligencia criminal no es reprochable penalmente puede producir un efecto sociológico reforzador de la actitud de desprecio hacia las normas de seguridad". Esto significa que si nosotros "bagatelizamos" o banalizamos el delito, podríamos inducir a la desidia en el comportamiento empresarial respecto de las normas de seguridad. Pero vamos a pensar en positivo; vamos a pensar que, en realidad, la aprobación de este proyecto de ley tendría un efecto disuasorio sobre cualquier comportamiento de desidia de los empresarios en relación a las medidas de seguridad.

El señor Senador Pasquet –quien, de tanto que lo menciono, en algún momento pedirá la palabra para contestar una alusión– se preguntaba si aquellos empresarios que hoy llaman para consultar cuáles son las medidas que deben aplicar, mañana continuarán haciéndolo, en la medida en que estaríamos ante una conducta delictiva. La duda es si este proyecto de ley podría llevar a que evitaran hacer cualquier averiguación, so pena de estar incurriendo en un delito. Al respecto, señor Presidente, diría que el carácter y la intención de la iniciativa es exactamente la contraria.

Ahora, con mucho gusto, concedo al señor Senador Lamorte la interrupción que me solicitó en su momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Lamorte.

SEÑOR LAMORTE.- Agradezco al señor Presidente y a la señora Senadora Moreira.

La señora Senadora insistía en la fuerte intervención del Estado en este tema de la siniestralidad cero y en la voluntad de abarcar a la mayoría de los trabajadores, de manera que vuelvo a realizar una consulta que no sé si alguno de los señores Senadores de la Bancada oficialista podrá responder.

Efectivamente, se ha hecho hincapié en la importancia de este proyecto de ley, en la dedicación con la que se trabajó en él y en que está muy bien redactado; entonces, consulto si está prevista la responsabilidad de los jerarcas del Estado, o si, por el contrario, cuando hay un siniestro de un trabajador dentro de la esfera pública, no se aplica la norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar la señora Senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Sobre ese tema también mantuvimos una conversación.

Por mi parte, entiendo que las empresas del Estado deberían estar sometidas al mismo régimen. Obviamente, la inclusión del Estado es necesaria a los efectos de asegurar que la mayoría de los trabajadores estarán amparados por esta norma. Ahora bien, dado que a nivel de la Bancada de Senadores del Frente Amplio esa discusión ha sido muy importante, pediría que el miembro informante, o algún señor Senador que, según me consta, ha tenido la intención de ampliar la norma en el sentido mencionado por el señor Senador, hiciera referencia a ese punto. En lo personal, voy a omitir realizar consideraciones al respecto, pero dejando esta cuestión pendiente porque

me parece importante y –tal como dije– fue tratada concienzudamente a nivel de nuestra Bancada.

Con respecto al delito de peligro y culpabilidad en el proyecto de ley, debemos decir que estamos ante un delito de peligro concreto y no abstracto, lo cual parecería despejar cualquier calificación de inconstitucionalidad. Si bien hay un sector de la Doctrina que no ve con buenos ojos el delito de peligro –lo que se deduce de la lectura de la versión taquigráfica correspondiente–, lo cierto es que a nivel internacional parecería haber una tendencia a la tutela penal en materia de seguridad laboral.

En este proyecto de ley estamos penalizando la conducta “omisiva”, y queremos ser claros respecto de por qué interesa tipificarla como delito penal.

El señor Senador Lorier brindó datos sobre la cantidad de denuncias que se presentan y que no terminan en proceso legal de ningún tipo. La Comisión recibió esa información, que también fue proporcionada por el movimiento sindical. Chargoñia, por su parte, expresa: “El caso del trabajador sometido a riesgo que denuncia administrativamente al empleador sin que la sanción administrativa alcance efecto disuasorio, se puede correlacionar con la tasa de siniestralidad”. Hoy no lo sabemos, porque, como bien dijo el señor Senador Pasquet, desconocemos qué porcentaje de la siniestralidad se debe a las omisiones de los empleadores, pero, sin duda, lo sabremos después.

Luego agrega: “Ese empleador contumaz incumplidor de sus deberes de resguardo no es alcanzado en la actualidad por reproche penal alguno. Lo será después de aprobada la ley. […] El limitar la sanción penal a los casos en que por incumplimiento de ese deber se produzcan los resultados lesivos o, en cambio, imponerla también cuando se produzca el peligro concreto depende fundamentalmente de fines político-criminales: imponer la pena ya en el momento del peligro implica reforzar la exigencia de cumplimiento”. Esa es la idea por la que estamos tipificando un delito de peligro y no nos estamos ateniendo a la legislación anterior, donde se producía la intervención luego de producido el daño.

Más adelante, señala: «La exigencia de un peligro concreto y grave evita el “adelantamiento excesivo” de la barrera de punición –a la que refería el señor Senador Conde– y de la sobrevaloración de la función simbólica del Derecho Penal».

Voy terminando, señor Presidente, aunque quizá necesite pedir una prórroga.

Se han recibido muchas críticas al proyecto de ley. Una de ellas –la más importante y que ha inundado la prensa en estos días– tiene que ver con que un montón de empresarios van a ir presos como resultado de la implementación de la ley. Que quede claro en esta Sala y para todos que todas las penas previstas en este proyecto de ley son excarcelables.

También se ha dicho que un Juez poco prevenido podría imponer una pena mayor. Yo digo: si se nos pide que confiemos en los Jueces para tantas cosas, ¿no deberíamos también ahora confiar en la discrecionalidad del Juez para que aplique bien, razonablemente y de acuerdo con lo que es el espíritu de la ley, esto que estamos considerando? ¿No estaremos desconfiando demasiado de los Jueces al pensar que harán aplicaciones arbitrarias de la ley?

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señora Senadora, pero ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el término de que usted dispone.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

–17 en 20. **Afirmativa**.

Puede continuar la señora Senadora Moreira.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Presidente: reclamo, entonces, en este caso un poco más de confianza en los Jueces y aseguro que la posibilidad de encarcelar a empresarios por cualquier causa es una eventualidad imposible de concretar.

Si se piensa que los empleadores podrían ir presos en caso de constatarse que incumplen las normas de seguridad previstas, hay que volver a recordar lo expresado por el abogado Chargoñia: “La crítica ignora que lo que se requiere es una situación creada de peligro concreto –no abstracto– y que no basta con el incumplimiento de la norma por la vía de omitir adoptar el medio legalmente obligatorio, sino que tal incumplimiento debe producir un peligro concreto”. De esta manera queda claro que los empleadores no van a ser procesados por el mero incumplimiento de las normas.

Finalmente, sobre la eficacia disuasiva o disuasoria de la norma, vale para este proyecto de ley lo mismo que para todas las normas: las leyes tipifican delitos pero tienen una intención disuasoria. ¡Cómo no! De lo contrario ni siquiera hubiéramos votado la Ley de Faltas, norma que establece la persecución penal de delitos menores o de bagatela. Así que, por supuesto, hay una previsión de la eficacia disuasoria de la ley.

Más allá de que para modificar la tasa de siniestralidad en Uruguay se requiere mucho más que este proyecto de ley –un cambio en los hábitos, en las cos-

tumbres y en la cultura–, no me cabe ninguna duda de que con esta norma se va a avanzar mucho en materia de derechos laborales, de derechos a la vida y a la seguridad de los trabajadores.

Incluso, creo que aprobándola Uruguay dará un paso más en la consolidación de la agenda de derechos por la que hemos merecido tantos elogios, y no de cualquier tipo, pues los hemos logrado de las Naciones Unidas. Este proyecto de ley se une a muchas otras leyes que crean un nuevo campo de derechos, en especial para las relaciones laborales del Uruguay del siglo XXI.

Me alegro de que este proyecto de ley, que fue muy trabajado, se esté votando en el día de hoy sin modificaciones. En lo personal, estaba en contra de incluir la modificación de la omisión deliberada o intencional, por lo que me siento satisfecha con su texto aunque reconozco que lo hubiera votado en cualquiera de sus versiones. Sobre sus peligros de inconstitucionalidad, simplemente me remitiré a una extensa entrevista realizada a José Korzeniak sobre la inconstitucionalidad o no de la responsabilidad penal, en la que es muy claro en expresar que este proyecto de ley surge porque hay un consenso social creciente de que se necesita dar un paso más para reducir los accidentes de trabajo, sobre lo positivo que es y su adecuación al estado de situación social en el que estamos inmersos.

Recomiendo leer la extensísima entrevista en la que, quizá, la conclusión más importante sea que es un proyecto de ley justo y que recoge una inquietud social por la llamativa cantidad de tragedias que han ocurrido con los trabajadores. Sin duda, este proyecto de ley lo está haciendo dentro de los márgenes que la Constitución autoriza. Esa es la opinión de Korzeniak. Sé que puede ser una opinión más, pero para la Bancada del Frente Amplio es especialmente autorizada.

En conclusión, voy a votar con mucho gusto, con mucha convicción y satisfacción este proyecto de ley.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR NIN NOVOA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR NIN NOVOA.- Señor Presidente: en estas últimas ocho o nueve semanas –casi dos meses– hemos ido asistiendo a una discusión muy profunda y pasional sobre este proyecto de ley que tenemos a consideración y que fuera votado antes del pasado fin de año en la Cámara de Representantes.

Es conocido por toda la población que dentro del Frente Amplio había dos posiciones que se debatieron fraternal y democráticamente y con más o menos pasión, pero nadie tenía la intención de que no hubiera una ley que atendiera estos asuntos. A raíz de todos estos intercambios, de titulares de prensa y de interpretaciones que iban haciendo tanto operadores políticos como periodistas y agentes de la sociedad en su conjunto, me interesaría comenzar leyendo un comunicado que el Frente Líber Seregni emitiera después de aquella reunión del 10 de marzo en donde solicitamos una prórroga para tratar este tema en la dirección de nuestra organización política, y que culminara con catorce votos a favor de modificar el proyecto de ley y dos en contra el día lunes, y con diez votos para aprobarlo como salió de Diputados y seis en contra el día martes.

Como dispongo de cierto tiempo, paso a leer dicho comunicado –que no es muy extenso– porque creo que desbroza con exactitud cuál es la posición que tenemos respecto al proyecto de ley. Dice así: “Declaración. El Frente Líber Seregni ha trabajado, junto a todos los Legisladores del Frente Amplio, por la aprobación de una ley de Responsabilidad Penal Empresarial que mejore sustancialmente la situación en materia de seguridad y prevención en todo el país y reduzca drásticamente las consecuencias graves y dolorosas de los accidentes laborales. Es parte de nuestra visión sobre el avance de derechos y responsabilidades de la sociedad uruguaya y en particular para la salud de los trabajadores. Por ello mismo –decíamos– queremos una ley justa, que dure en el tiempo, que no abra otro proceso de controversia legal y constitucional y que afronte la situación de acuerdo al asesoramiento recibido por diversos juristas especializados. Hemos respaldado y lo seguimos haciendo tanto los aportes del compañero Senador Enrique Rubio realizados exclusivamente con este espíritu, como las opiniones de los juristas consultados y no comprendemos las razones por las cuales se bloquea la posibilidad de introducir un solo cambio, pero fundamental en la redacción de la ley, que la pondrían al reparo –de lo que nosotros considerábamos– de esos errores. Consideramos que con la actual redacción se corren serios riesgos de una corta duración de la ley, lo que afectará directamente la expectativa y la realidad de los trabajadores y del conjunto de la sociedad.

Estas conclusiones fueron la base de la resolución por amplia mayoría de una sesión de la Bancada de Senadores (14 a 2 votos) –a la que aquí se hizo referencia– en la que se dio apoyo a la ley pero con las modificaciones necesarias. Nos hemos mantenido coherentemente en esta posición”. Esto lo decíamos el día 12 de marzo.

Sigue diciendo: “No podemos, no debemos correr nuevamente el riesgo de una nueva declaración de

inconstitucionalidad y esa ha sido la causa de nuestra preocupación y trabajo para aprobar la ley de la mejor manera posible. Todos deberíamos recordar nuestras propias responsabilidades en la materia y aprender.

La imprecisión en una materia legislativa tan compleja y de carácter penal, además del riesgo de ser declarada inconstitucional, afecta –desde nuestro punto de vista– el necesario sentido de justicia y de equidad que deben tener las leyes en la República.

Reafirmamos nuestra plena disposición a que sea aprobada en los plazos más breves y con la mejor redacción y la máxima precisión la ley de responsabilidad penal empresarial y la obligación de los Legisladores del Frente Amplio de expresar en su labor a todo el cuerpo social del país".

Esa fue la declaración que realizamos la semana pasada, porque sustancialmente estamos de acuerdo con que exista una norma de este tipo. Del comunicado surgen las pequeñas diferencias de redacción que nos llevaron a discutir sobre el tema durante algún tiempo.

Tengo el folleto del Sunca titulado: "El recuerdo no llena las ausencias". Con total franqueza digo que se me pone la piel de gallina cuando veo la imagen de dos hijos –todos los tenemos–, una viuda y un casco del trabajador en el suelo marcando una ausencia dramática.

No voy a abundar en la cantidad de accidentes y en las cosas que suceden, pero sí quiero destacar algo que me parece que nadie dijo: la actitud solidaria de los trabajadores de la construcción que han dado cientos de miles de jornales a centenares de viudas e hijos huérfanos que hay en el país producto del fallecimiento de esos trabajadores.

Creemos que, mucho más allá de las previsiones constitucionales del artículo 7.º, la tutela de la vida es un bien indiscutible que no puede merecer reparo de ninguna especie, desde ninguna perspectiva plausible. La vida es un presupuesto del ejercicio de los derechos inherentes a la persona humana, derechos que están catalogados por la Doctrina desde hace mucho tiempo como de primera generación. Por ende, son fundamento y objeto de tutela desde las múltiples disciplinas que componen el ordenamiento jurídico, integrado por diferentes normas de diversa jerarquía, tales como la Constitución, los Convenios, los Pactos Internacionales, las leyes y los reglamentos. Obviamente, el Derecho Penal no es ajeno a esta tutela y, por esa razón, la vida y todos aquellos derechos que le son inmanentes y de ella derivan –como la integridad, la libertad, la seguridad, el trabajo, el honor– se erigen en bienes jurídicos inmutables y permanentes, indiscutibles y admitidos sin excepción, a cuyos efectos, tanto el ordenamiento positivo vigente como el comparado, han consagrado un vasto elenco de figuras delictivas que castigan su violación. Basta advertir que uno de los Títulos del actual Código Penal –en proceso de reforma en la Cámara de Representantes– está dedicado íntegramente a la represión de aquellas conductas ilícitas que ponen en riesgo o lesionan "la personalidad física o moral de hombre"; espero que se haga la corrección y se establezca "de la persona", para que la mujer también quede integrada a la tutela de esos derechos. Entre esos delitos se ubica el homicidio y las lesiones cometidas en cualquiera de sus modalidades: a título doloso, ultraintencional o culposo.

Ahora bien, estos tipos penales son aplicables en forma indistinta a cualquier persona que incursione en ellos, con absoluta independencia de condición social, racial, religiosa o étnica, o del oficio, profesión o tarea que desempeñe, y con total prescindencia de si esa actividad se cumple en forma independiente o sujeta a un vínculo de subordinación. Por eso es que nos merece algún reparo el tema del sujeto activo del delito –como aquí se ha dicho–, esto es, el empleador o quien en su nombre ejercita el poder de la dirección de la empresa, porque la efectiva adopción de las medidas de seguridad no solo están a cargo del empleador –que es el principal operador en esto– o del directivo de la empresa, sino que otros involucrados en el desempeño laboral deben verificar que se adopten, como por ejemplo capataces, el técnico prevencionista, el delegado sindical, el inspector del Ministerio y el propio trabajador.

Tengo aquí casi todos los decretos sobre seguridad laboral en el Uruguay, algunos de los cuales cumplen casi cien años, por lo que no estamos empezando nada nuevo. Como todos sabemos, hay normas de seguridad laboral desde 1914, pero quiero detenerme en el Decreto Ley n.º 321, que es el que hace a la seguridad y a la salud en la agricultura, con el que tengo más afinidad –quizás algunos me critiquen– porque es el tema que más conozco, aunque también voy a decir que conozco poco.

El Decreto Ley n.º 321, de 9 julio de 2009 –es decir, de nuestro primer Gobierno– recoge el Convenio Internacional del Trabajo n.º 184, ratificado por la Ley n.º 17.828, de 2001, y obliga a los países que lo ratifiquen, en consulta con organizaciones más representativas de empleados y trabajadores, a formular, a poner en práctica y a examinar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud en la agricultura.

En el año 2007 se creó una comisión con el objetivo de reglamentar este Convenio, integrada por la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural, la Asociación Nacional de Productores de Leche, el

PIT-CNT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contando con la colaboración de la OIT.

Este Decreto Ley, que habla de seguridad en el trabajo agrícola, refiere básicamente al uso de la maquinaria, que suele ser peligrosa y causa de muchos accidentes. Allí se establecen el ámbito de aplicación, los principios generales y los derechos, deberes y obligaciones de los trabajadores y de los empleadores. En el caso concreto del artículo 6.º se habla de la responsabilidad que deben tener los trabajadores y dice: “Los trabajadores deberán cumplir las medidas de seguridad e higiene establecidas en el presente decreto así como las órdenes que a tales efectos les sean impartidas por la empresa y sus representantes, estando especialmente obligados a no retirar las protecciones de las maquinarias, hacer un adecuado uso de las instalaciones de bienestar y a utilizar los equipos de protección personal que se les proporcionen sin retirarlos del lugar de trabajo. El incumplimiento de las mismas los hará pasibles de sanciones disciplinarias de severidad progresiva –esto fue acordado entre todos– tales como:

6.1.- Observación (simple indicación verbal).

6.2.- Apercibimiento y amonestación (puede ser por escrito).

6.3.- Suspensión (por un lapso no mayor a 15 días, sin goce de sueldo, por escrito con un espacio para que el trabajador realice descargos si así lo considera pertinente).

6.4.- Despido”.

El Capítulo III establece las obligaciones del empleador, el control del medioambiente de trabajo, los derechos de los trabajadores, que también hay que tener en cuenta. Concretamente se dispone que los trabajadores tienen derecho de ser informados y consultados sobre cuestiones de seguridad y salud, incluso sobre los riesgos derivados de nuevas tecnologías; de participar en la definición, aplicación y examen de las medidas de seguridad y salud a través de sus representantes en la materia conforme a lo establecido en la legislación nacional; de suspender la tarea cuando tengan motivos razonables por considerar que existe un riesgo inminente para su estado de salud y para la vida y señalarlo en forma inmediata a su supervisor sin sufrir ningún tipo de consecuencia por ello; y de que se le efectúen los exámenes médicos de acuerdo al riesgo al que están expuestos conforme a la normativa vigente. Luego figuran los deberes de los trabajadores y aspectos relativos a la salud y a la seguridad en el uso de la maquinaria y ergonomía, etcétera.

En este sentido, señor Presidente, hay muchas normas que se refieren a la seguridad del trabajo. Óscar Andrade me enseñaba que este 21 de julio se cumplen los 100 años de una ley de prevención de accidentes de trabajo que establece la obligación del empleador de tomar las medidas de resguardo y seguridad para el personal de trabajo, a efectos de evitar los accidentes. Asimismo, existe una cantidad de normativa que casi toda es –como aquí se dijo– producto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo en consulta con los trabajadores, con los empresarios, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y hay normas aplicables a la industria naval y a la industria de la construcción. Ayer nos informaba el Vicepresidente de la República que hay un nuevo Decreto respecto a la industria de la construcción con casi 400 artículos. En fin, lo que hay son pocas leyes respecto a la seguridad.

No recuerdo muchas leyes sobre seguridad, pero sí tengo presente los decretos que tienden a la seguridad. Todos recordarán que en el Período anterior se elaboró, se dictó y se promulgó un decreto que prohibía los envases de más de 25 kilos para bolsas de cemento de Pórtland, de semillas, etcétera, lo que va en beneficio directo de los trabajadores. Como los decretos y las normas que son cambiados por el Poder Ejecutivo son tantos, el primer problema que se nos plantea –esto ya se ha dicho– es el siguiente. Las figuras delictivas son creadas por ley y, en consecuencia, aquí podría haber una clara violación del principio de legalidad, en primer lugar, porque por mandato legal la definición de la conducta objeto de reproche penal es de competencia privativa del Poder Legislativo. Corresponde solo al Legislador tipificar el delito, y debe hacerlo en términos claros e inequívocos –me enseñaron una máxima en latín que dice: ley cierta, ley estricta, ley escrita– a fin de facilitar la labor de quien aplica la ley y de preservar la seguridad jurídica.

En segundo término, la remisión a normas de menor jerarquía –como los reglamentos y los decretos– para completar el tipo penal proyectado, también es casi violatorio del principio de separación de Poderes, porque deja en manos del Poder Ejecutivo la efectiva descripción de la conducta punible. Al respecto existen ejemplos. He leído que la distancia de los puntos de apoyo del tablón de un andamio tiene que estar a dos metros cincuenta. El Poder Ejecutivo puede cambiar esto y llevarlo a dos metros treinta o dos metros cuarenta, lo que puede configurar un delito de peligro concreto cuando el tablón debe estar a cierta altura del suelo.

En nuestro ordenamiento jurídico compete al Poder Legislativo la creación de la ley. Importa agregar que la norma propuesta –como aquí se ha dicho por algunos colegas– supone el adelantamiento del castigo porque se reprime no ya el homicidio o la lesión culpable, sino la mera no adopción de las medidas de resguardo y seguridad previstas en los decretos del

Poder Ejecutivo que pongan en peligro la vida. Por eso nosotros propusimos que la no observancia de las medidas de seguridad laboral debería imputarse necesariamente a título doloso, intencional o deliberado. Es decir, la no adopción de las medidas constituye por sí solo un delito y, repito, esas medidas de seguridad no se encuentran en las leyes sino en los decretos del Poder Ejecutivo.

Según me han asesorado, en los casos de delito culposo, la Doctrina nacional es conteste en que no basta la mera no observancia de leyes o reglamentos previstos en el artículo 18 del Código Penal, la denominada culpa antirreglamentaria, en la medida en que la misma no se vea acompañada por la negligencia o la imprudencia.

Un prestigioso jurista me envió una opinión sobre el artículo 18 del Código Penal –que naturalmente los abogados conocen bien– que dice: “Nadie puede ser castigado por un hecho que la ley prevé como delito si no es intencional, ultraintencional o culposo, cometido además con conciencia y voluntad”. Dice este jurista: “Este es uno de los principios rectores del Derecho Penal y su violación, podría incluso, afectar la constitucionalidad de la norma que la dispusiera (en situación análoga a la de la retroactividad de la ley penal más gravosa). En el derecho penal moderno, al decir de Irureta Goyena: , “Es indispensable que el sujeto ejecute el acto prohibido por la ley o se abstenga de ejecutarlo en el caso de que medie un mandamiento, voluntariamente y con la aptitud psicológica necesaria además para apreciar la naturaleza del acto o de la omisión”. Tal índole subjetiva de la responsabilidad penal se reforzó con el artículo 1.º de la Ley n.º 16.707, que agregó un inciso al artículo 18 del Código Penal que dice: “En ningún caso podrá castigarse por un resultado antijurídico, distinto o más grave que el querido, que no haya podido ser previsto por el agente”.

En consecuencia, nosotros no hemos actuado por impulso, como se dijo; nosotros hemos actuado honestamente, estudiando y tratando de promover una ley que salve alguna tacha que pueda hacerse en materia de constitucionalidad. Nosotros no estamos promoviendo la inconstitucionalidad –por cierto, hay gente que es mucho más ligera que nosotros, que ya había pensado en eso antes de que se nos pasara por la cabeza–, sino que solamente prevenimos. Yo digo que, por analogía, estamos actuando como un técnico prevencionista que dice: póngase el casco; póngase las botas, átese al cinturón de vida, etcétera.

Señor Presidente: estos son los argumentos que tenemos sobre la inconveniencia de la redacción –no sobre el fondo– de este proyecto de ley. Ojalá se obtengan los resultados que se esperan, pero en este tema la prevención tiene mejores resultados que el Derecho Penal porque, como aquí se dijo, este siempre llega tarde. En un Estado democrático el delito se concibe como una conducta humana producto de una decisión autónoma de una persona que produce una lesión jurídica y por eso se la castiga con una pena; para que esto suceda tiene que haber intención, conciencia y voluntad en la comisión del delito.

La Bancada de Senadores del Gobierno adoptó una decisión en la noche de ayer, por una mayoría de 9 a 7, en el sentido de aprobar en el día de hoy este proyecto de ley. Como consideramos que en la Bancada de cualquier Gobierno debe existir unidad de acción, votaremos afirmativamente esta iniciativa destacando, además, que estamos totalmente de acuerdo con su objetivo y su fondo, más allá de que nos habría gustado aprobar una redacción diferente que evitara un eventual recurso de inconstitucionalidad.

SEÑOR LORIER.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: solicito que se reparta un material estadístico del Banco de Previsión Social, que contiene datos exhaustivos sobre subsidio por accidentes de trabajo, tanto en cantidad como en costos.

SEÑOR PRESIDENTE.- El material en cuestión ya está en la Mesa, por lo que corresponde votar si se autoriza su distribución.

(Se vota:)

–18 en 24. **Afirmativa**.

SEÑOR MOREIRA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MOREIRA.- Señor Presidente: quiero comenzar mi exposición diciendo, en primer lugar, que comparto absolutamente los conceptos vertidos en Sala por mis correligionarios colegas del Senado de la República, los señores Senadores Pablo Abdala y Aldo Lamorte. Creo que ellos han expresado un sinfín de argumentos que justifican que hoy no estemos dispuestos a votar este proyecto de ley. Aclaro que esto no se debe a que no hayamos querido buscar una solución o no hayamos intentado ser propositivos, ya que en la Cámara de Representantes el Partido Nacional presentó un proyecto de responsabilidad penal empresarial aunque, por supuesto, en términos bastante distintos a los del texto que hoy tenemos a consideración. Además, quiero decir que entende-

mos la importancia de los bienes jurídicos a proteger. Estamos hablando de la tutela constitucional de los derechos que aquí están en juego y que son consagrados en los artículos 7.º, 53 y 72. Esas disposiciones exigen que se proteja la vida como derecho humano fundamental y, en definitiva, como origen de todos los demás, porque si no hay vida no existe ninguno de los otros derechos. Esta iniciativa también tiene que ver con el derecho al trabajo, a la integridad física y al buen goce de la salud. ¡Cómo no vamos a compartir eso!

He escuchado con extrema atención la disertación del señor Senador Nin Novoa y, al respecto, voy a decir que comparto plenamente sus consideraciones sobre el proyecto, con la única diferencia de que los Senadores del Partido Nacional vamos a votar en contra porque entendemos que este no es el instrumento idóneo para hacer efectiva esa tutela constitucional ya que, a nuestro juicio, nos lleva por un camino absolutamente equivocado, vago, genérico y plagado de riesgos totalmente innecesarios. Justamente, el señor Senador Nin Novoa señalaba, diría, la casi certeza de que si se aprueba hoy con los votos del oficialismo este proyecto de ley, dentro de pocos meses estaremos frente a un pronunciamiento del máximo órgano judicial declarándolo inaplicable a determinados casos concretos. Entonces, estamos ante una historia que vuelve a repetirse. He estado haciendo un repaso de todas las veces en que los representantes de la oposición dijimos que un proyecto tenía la tacha de inconstitucionalidad y nos encontrábamos con la negativa de los Senadores del oficialismo que afirmaban que el texto en cuestión estaba perfecto. En esta ocasión citan a Korzeniak diciendo que el proyecto de ley está bien, pero cuando hoy leí el diario *El País* pude ver que el doctor Risso, que es un distinguido constitucionalista a quien hemos consultado muchas veces en las Comisiones, dijo que este proyecto de ley es espantoso a nivel técnico y que tiene aspectos imprecisos, de gran vaguedad, además de agregar que la remisión a la reglamentación para la tipificación del delito es claramente inconstitucional.

Quiero refrescar un poco la memoria de los Senadores del oficialismo en cuanto a la cantidad de proyectos que aprobaron aquí, a pesar de nuestra advertencia en el sentido de que eran inconstitucionales; lamentablemente, nunca nos llevaron el apunte. Por ejemplo, quiero recordar una norma típicamente laboral, como fue la de abreviación del proceso laboral, que tuvo que ser considerada nuevamente por el Parlamento porque la Suprema Corte de Justicia encontró que algunos de sus artículos eran inconstitucionales. Eso lo dijimos en todos los idiomas, pero siempre se nos respondía que esas normas estaban bárbaras. ¡Miren lo que pasó! Entonces, volvemos a la teoría del experimento legislativo, que es la misma a que aludía el Presidente de la República con respecto a la ley de reglamentación de la marihuana; seguimos experimentando, seguimos transitando el escabroso camino que implica un peligro latente de declaración de inconstitucionalidad. Y, sobre todo, seguimos perdiendo el tiempo. Voy a citar otro ejemplo: el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales; dijimos que era inconstitucional y así lo confirmó el fallo de la Suprema Corte de Justicia. Otro ejemplo es la Ley Interpretativa de la Ley de Caducidad; también señalamos en todos los idiomas que lo relativo a la prescripción era inconstitucional y la Suprema Corte de Justicia falló en consecuencia. Y hay un tema en el que he sido recurrente, que es el relativo a la creación del fideicomiso de Pluna. Todos sabemos que esa ley absolutamente injusta, ilegítima e inconstitucional trajo gravísimas consecuencias y tuvimos que perder lastimosamente más de un año y un dineral en esa iniciativa para que, finalmente, fuera declarada inconstitucional. En esta lista de leyes declaradas inconstitucionales puedo mencionar también la de creación del IASS y la relativa al salario de los magistrados y empleados del Poder Judicial. Quiere decir que tenemos una larga nómina de leyes que han transitado el camino de la violación de la Constitución y, ciertamente, nadie puede acusar a la Suprema Corte de Justicia de no haber actuado con absoluta independencia, objetividad, imparcialidad y rigor técnico, por lo que podemos estar absolutamente de acuerdo con todos sus pronunciamientos. ¿Saben una cosa? Con este proyecto de ley va a pasar exactamente lo mismo. Entre quienes promovieron esta iniciativa se encuentran las organizaciones sindicales, que jugaron un rol absolutamente protagónico, casi de cogobernantes en esta materia, lo que a nuestro juicio va un poco más allá de lo que nuestro ordenamiento constitucional permite. De todos modos, no vamos a discutir sobre ese aspecto, pero la aprobación de este proyecto de ley, sin dudas, nos va a conducir a una gran desazón y también a desinteligencias entre las partes, es decir entre empleadores y trabajadores. Creo que hay quienes no son plenamente conscientes de los riesgos que implica la aprobación de esta norma, que es de enorme vaguedad y gran imprecisión; sobre todo, no hay que olvidar que se va a empezar a aplicar ya. Incluso, en su artículo 3.º se establece que cualquier persona puede hacer una denuncia sin revestir una determinada calidad, ya sea la de funcionario de la Inspección General del Trabajo o la de delegado sindical. Reitero que cualquier hijo de vecino puede hacer una denuncia y, por lo tanto, si hay alguien que le tiene bronca a determinado empresario puede denunciarlo y, además, participar activamente en el proceso penal.

Realmente, me parece tan poco garantista todo esto, que me genera un enorme temor de que se convierta en una especie de escenario en el que se entrecrucen denuncias.

Asimismo, este tema me lleva a reflexionar, especialmente, sobre el cambio operado en la posición de una Senadora del Frente Amplio a quien siempre he escuchado decir que no cree en el efecto disuasivo de las normas represivas, de las normas penales. Siempre afirmó no creer en el hecho de que el aumento de las penas desaliente el delito; sin embargo, ahora plantea un contradiscurso, ya que muchas veces habló de las maravillas de la tolerancia y del diálogo y resulta que hoy dijo que había que ser intolerante. Por el contrario, pienso que tenemos que ser inteligentes, no intolerantes, y recurrir a todos los instrumentos jurídicos y administrativos de que dispone el Estado uruguayo. Si tenemos una Inspección General del Trabajo cuyos recursos se están aumentando, sigamos potenciándola, hagamos que esté presente en todos los escenarios. Por supuesto que no es tarea fácil porque si tenemos 200.000 microemprendimientos y pequeñas empresas, estar en todos lados, no es fácil. ¿Acaso alguien cree que esta norma va a asustar a tanta gente como para que se tomen determinadas medidas y se pueda observar un descenso en la siniestralidad? Creo que no; ¡sinceramente creo que no! Me parece que va a empeorar las relaciones entre empleadores y trabajadores, que están bien porque hay instrumentos en los Consejos de Salarios y en las Comisiones Tripartitas y, a su vez, hay diálogo sobre todo en los sectores que tienen más riesgos en materia de accidentes del trabajo. Y bueno, como decía el Senador Abdala, tendremos que darnos una norma de prevención de accidentes, de seguridad laboral, pero, en definitiva, una norma legal. Acá se ha hecho costumbre remitirse a los reglamentos o a las reglamentaciones que después cambian los términos de la ley, inclusive, llegando a lesionar el principio de separación de los Poderes. Hay temas que son competencia privativa del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo, o del Poder Judicial y no del Poder Ejecutivo. Aquí hemos tenido un constante avance del Poder Ejecutivo por sobre los otros Poderes. Esta norma crea un delito de peligro que tiene una enorme vaguedad en cuanto a quiénes pueden ser responsabilizados. A nadie le ha quedado claro si es el Estado, si hay responsabilidad por parte de agentes estatales y, en tal caso, quiénes serían responsables. No se sabe si solo son las empresas privadas –la asociación del capital y el trabajo con ánimo de lucro– o si puede ser el Estado. Todavía queda esa duda. ¿Cómo vamos a aprobar una ley donde existan esas dudas? Mañana habrá que discutir si el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el de Salud Pública, el Presidente de Ancap o el Intendente de Colonia son responsables de un accidente, o hacia dónde baja la responsabilidad, o quién es el responsable en esa escala de distintos cargos de dirección que tienen las empresas. La vaguedad de esta norma es tremenda, porque no exige intencionalidad. El señor Senador Nin Novoa ya hizo una prolija lectura del artículo 18 del Código Penal, en el que se dice que la responsabilidad deriva de la culpa, la intención o la ultraintención. Acá prácticamente lo estamos modificando con una figura genérica, una especie de cheque en blanco que se da para poder sancionar conductas que no conocemos, porque no sabemos cuál es el "peligro grave y concreto". Eso, el Juez puede entenderlo de mil maneras. Se está tipificando un delito, incluso, remitiéndose a la reglamentación, a los reglamentos, a reglamentos que pueden ir mutando semana a semana, mes a mes. Se dijo que va a salir un nuevo reglamento para la industria de la construcción. Entonces, creo que no se puede legislar delegando en los reglamentos la tipificación de los delitos; creo que eso constituye un grave error. Repito: ¡constituye un grave error! Por tanto, no podemos dar nuestro voto a este proyecto de ley.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MOREIRA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR LORIER.- Esta interrupción tiene que ver con el hecho de que, desde mi punto de vista, el Senador utiliza el artículo 18 de acuerdo con lo que le conviene. ¿Qué ocurre? El artículo 18 expresa, entre otras cosas: "un resultado que, pudiendo ser previsto, no lo fue, por imprudencia, impericia, negligencia o violación de leyes o reglamentos". Usted, no mencionó eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador Lorier: por favor, diríjase a la Mesa.

SEÑOR LORIER.- Perdón, señor Presidente.

Desde mi punto de vista, el Senador utiliza las cosas para su lado cuando le conviene, pero no menciona el tema de los reglamentos, que está clarísimo aquí.

Por otra parte, el artículo 286, que refiere al abuso de autoridad contra los detenidos, hace mención a "la aplicación de rigores no permitidos por los reglamentos". De manera que en varios artículos del Código Penal tenemos una remisión a reglamentos. Más adelante voy a hablar –no le voy a quitar más tiempo al señor Senador, que ha sido muy gentil– de lo que desde nuestro punto de vista significan los reglamentos. En fin, aspiro a que cuando se hable de un artículo se lo lea completo y se vea que también dice "reglamentos".

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- Si usted dice que eso está previsto…

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador Moreira: diríjase a la Mesa.

SEÑOR MOREIRA.- Estoy hablando de la misma forma que el señor Senador; le pago con la misma moneda.

SEÑOR PRESIDENTE.- He advertido a todos los señores Senadores y voy a seguir haciéndolo. Diríjase a la Mesa.

SEÑOR MOREIRA.- Muy bien. Simplemente le estaba respondiendo con la misma actitud.

Si está previsto así, ¿para qué estamos incorporando una nueva norma y hablando de "peligro grave y concreto" y no definiendo quiénes son en definitiva los sujetos activos responsables, dejando un terreno de inmensa incertidumbre que no sé a dónde va a conducirnos? Sin duda, nos va a conducir a una declaración de inconstitucionalidad. No tengo ninguna duda de ello. ¡Y miren que se lo hemos dicho y reiterado en varias oportunidades, y nunca nos llevaron el apunte! ¡Les hemos dicho: esto es inconstitucional! Volvemos a lo mismo, volvemos al mismo pecado original. He leído la opinión del doctor Langón –Grado 5 de la Facultad, a quien lo hemos consultado en varias oportunidades–, que habla de la inconstitucionalidad de la norma; habla de que es una norma absolutamente innecesaria; habla de que es una norma que pertenece al Derecho Penal simbólico porque crea más problemas de los que se resuelve –creo que es así; estoy absolutamente de acuerdo–; habla de un tipo penal en blanco, porque no sabemos cuáles son las conductas típicas en la medida en que esos propios reglamentos van a ir cambiando lo referente a su violación. Nos parece que esto tiene una discrecionalidad y una inconstitucionalidad tal que vamos a perder mucho más de lo que ganamos; nos parece que no va a tener ningún efecto disuasorio; y que, por el contrario, va a enturbiar y, a veces, a frenar la actuación por la vía administrativa e inspectiva, que es la forma adecuada de actuar. Si quieren constatar irregularidades, que vaya la Inspección o que las Comisiones Tripartitas trabajen. Acá se dijo que esto es la protección de los derechos de los trabajadores, pero debo recordar que la protección de estos derechos fundamentales comenzó en 1914. Esto no es un invento del Frente Amplio; viene de una larga legislación tuitiva de los derechos de los trabajadores, que son orgullo de todos los uruguayos, que no son patrimonio de ningún partido político. Esto es una constante en la vida de la República, todos los partidos se han preocupado por el tema, de modo que nadie puede establecer acá distingos diciendo que unos son más solidarios que otros. ¡Para nada! Creemos en estos derechos y también que hay que protegerlos, pero no nos parece que esta sea la forma de hacerlo. Consideramos que este es un camino absolutamente equivocado –¡absolutamente equivocado!–, que se ha planteado con esta velocidad. No pensábamos discutir este tema en el día de hoy, pero lo cierto es que lo estamos haciendo.

En fin, entendemos que la sanción de esta norma no va a traer beneficio alguno. Como dije, ¿qué va a pasar con el Estado? Hoy se mencionó el caso de las empresas familiares –que en realidad no son empresas–, del servicio doméstico. Entonces, quedan un montón de dudas por la absoluta imprecisión de este proyecto de ley que, reitero, va a traer innumerables problemas y que seguramente –repito: seguramente– lo vamos a tener a consideración aquí dentro de algunos meses, como sucedió con otras leyes que hemos tenido que modificar por la famosa teoría del experimento. Creo que estamos recorriendo el mismo camino que erróneamente se recorrió antes. Por eso tengo la absoluta y total convicción de que hay que votar en contra de este proyecto de ley.

SEÑOR MEZZERA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MOREIRA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR MEZZERA.- No quería dejar pasar una observación que formuló el señor Senador Lorier con respecto a la violación de leyes o reglamentos. No me parece bien que tanto el señor Senador Nin Novoa como el señor Senador Moreira queden mal parados por haber leído mal un artículo. No lo han leído mal; lo han leído perfectamente. Hay delitos intencionales, ultraintencionales y culpables. Los delitos culpables son los que se refieren a la impericia, negligencia o violación de leyes o reglamentos, pero esto no es aplicable en absoluto a los delitos intencionales. Acá se ha dicho, hasta el cansancio, que este delito –aunque para nosotros la ley no lo define así– es solo para el caso de intencionalidad. En el caso de intencionalidad no existe la imprudencia, impericia, negligencia o violación de leyes o reglamentos, que no tiene nada que ver y que refiere a los delitos culpables.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- Otra consideración que quería hacer refiere a algo que dijo el señor Senador Abdala: la Cámara de Diputados está abocada a la reforma del Código Penal –y para ello se creó una

Comisión–, donde precisamente se trata de eliminar los delitos de peligro, pero acá estamos recorriendo el camino contrario. ¿Por qué esto no se pasó a la Comisión que estudia la reforma del Código Penal para que se integrara en un todo armónico y no contraviniera la opinión de los más destacados juristas que la componen? Creo que también en ese aspecto estamos recorriendo un camino absolutamente equivocado.

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MOREIRA.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: no hay ninguna duda de que todos en este recinto –me refiero a los Senadores y a las personas que están en la Barra– tenemos la misma intención, el mismo objetivo: mejorar las condiciones en que se desempeña el trabajo, de tal forma de que haya la menor cantidad de accidentes y la menor gravedad de accidentes originados en ese plano. Pero estamos tomando este tema –por lo menos, desde mi punto de vista– con una visión muy parcial: la visión jurídica penal exclusiva de una de las partes.

Todo accidente de tránsito, laboral o el que sea, responde a la conjunción de tres factores: el factor humano, el factor físico en el que se desempeña esa actividad y el factor tecnológico. Si ignoramos olímpicamente –como estamos haciendo aquí– al factor físico y al tecnológico, los accidentes van a seguir ocurriendo. Si, además, establecemos que la responsabilidad es solamente de una de las partes que actúan, la que contrata el trabajo, también van a seguir ocurriendo porque, como bien se ha dicho en intervenciones anteriores, hay toda una cadena de mando que va desde el empleador, o quien hace sus veces, hasta quien ejecuta la tarea.

Quiero referirme muy brevemente a la información de carácter estadístico que se acaba de brindar. Nada en todas estas tablas responde a las causales de los accidentes; allí se muestra cuántos ocurrieron por año, cómo crecieron, cómo se distribuyen en el interior, en Montevideo o en el total del mes pero, repito, no se habla de las causales. O sea que estamos hablando de números en el aire. Es más, si a estas mismas cifras las dividimos por la tasa de actividad en cada una de las distintas ramas, vamos a ver que estos números absolutos carecen de sentido, son ininterpretables.

Además, quiero referirme a un tercer tema, que es político y es el que más me preocupa. El señor Senador Nin Novoa, al final de su intervención, deslizó una información que es muy importante: la Bancada del Partido de Gobierno, en la noche de ayer, votó 9 a 7 aprobar este proyecto de ley sin modificaciones. En tanto, 9 votos en 31 no representan ni siquiera un tercio. Quiere decir que aquí, en este Poder Legislativo, en este Senado de la República, por disciplina partidaria se va a aprobar un proyecto de ley, muy probablemente inconstitucional, por la voluntad de menos de un tercio de sus integrantes.

Señor Presidente: no creo que esa sea la forma de fortalecer la democracia en nuestro país; ciertamente, no es la forma de mejorar las condiciones de seguridad laboral de los trabajadores del país.

Muchas gracias, señor Presidente y señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- A modo de conclusión, señor Presidente, quiero decir que creo que esto no va a aportar nada, que va a ser un elemento muy negativo. Por la consideración que hizo el señor Senador Solari, se repite algo que ya se ha hecho costumbre: que muchos Legisladores votan, no por convicción, sino por otras razones que no tienen nada que ver con la convicción, con la profunda convicción con que un Legislador debe motivar y fundar su actitud frente a un proyecto de ley. Creo que estamos frente a una situación que se repite, se reitera, y llegamos al mismo e inexorable resultado: crear un pésimo instrumento legislativo que, además, todavía tiene varias tachas de inconstitucionalidad.

De modo que hoy nuevamente estamos transitando un camino ya hollado y que no creo que sea conveniente en absoluto. Lamentablemente es así y lo decimos con pena porque aquí pudo conseguirse un acuerdo interpartidario con una norma que hubiese previsto la intencionalidad. Creo que en el propio Frente Amplio había un proyecto que hablaba de omisión deliberada; nosotros nos hubiéramos sentado a conversar sobre eso y se podría haber llegado a un acuerdo en un tema tan crucial para la vida del país. Aquí las cosas no se tocan, hay cosa juzgada, pero a esta cosa juzgada la va a revisar la Suprema Corte de Justicia; lamentablemente, va a ser así.

SEÑORA MOREIRA.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra la señora Senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Señor Presidente: aunque el señor Senador preopinante no mencionó mi nom-

bre, dijo "Senadora" y soy la única Legisladora en este recinto.

En primer término, quiero decir que creo que el efecto disuasorio de la ley es un tema demasiado vasto como para recortarlo con una tijera y decir: "La Senadora está en contra del efecto disuasorio de la ley". Si fuera así, ni siquiera hubiéramos votado la Ley de Violencia Doméstica, que no es solamente para actuar cuando el delito ya está causado, sino que esperamos que genere un efecto disuasorio y que los números en materia de violencia doméstica se vayan reduciendo.

En segundo lugar, cuando hablamos de benignidad penal y de la cárcel como opción última, siempre lo hacemos refiriéndonos a la población que más sufre nuestra inflación penal, que son los jóvenes pobres; la inmensa mayoría de los presos tiene menos de 35 años y son casi todos pobres.

Ahora bien, no creo en la benignidad penal cuando se trata de delitos de lesa humanidad, por ejemplo, y por esa razón estoy en desacuerdo con la base del dictamen de la Suprema Corte de Justicia sobre la irretroactividad de la ley penal más gravosa.

Las leyes son parciales, sin duda, porque tienen que defender a los más débiles; precisamente, la ley surge para defender a los débiles y cuando aquí se muestra la tasa de los accidentes de trabajo hay que tener en cuenta que si crece la tasa de actividad, también aumentan los accidentes de trabajo. Por eso es importante tener una ley ahora porque, a medida que aumenta la actividad económica –y los señores Senadores saben que la actividad económica se ha disparado en los últimos diez años–, debemos ser más precavidos, porque en situaciones de estancamiento económico y de baja de la actividad, seguramente la probabilidad de accidentes de trabajo es menor. Así que creo que es eso lo que demuestran estos números.

Por supuesto que creo en la benignidad penal con todas estas limitaciones; pero, insisto, estas penas son todas excarcelables. Los empresarios no van a ir presos como resultado de esta ley.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MOREIRA.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MOREIRA.- Voy a decir una cosa: el cambio de actitud de la señora Senadora me llamó la atención. Siempre la he visto discutir enérgicamente contra cualquier aumento de las penas en términos generales, como una actitud filosófica suya. En el caso de la violencia doméstica, lamentablemente tengo que decirle que es el delito que más ha aumentado en Uruguay o, por lo menos, el que más se registra, así que esa norma no ha resultado tan disuasiva, tan disuasoria como pretendió ser.

Además, quiero decir otra cosa: no quiero calificarlo mal, pero que usted diga…

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador Moreira: le pido por favor que se dirija a la Mesa.

SEÑOR MOREIRA.- Que la señora Senadora argumente que el delito es excarcelable es como decir: "Bueno, capaz que la persona va doce meses al Compén pero, eso sí, el delito es excarcelable, puede pedir la libertad provisional en cualquier momento". No me parece que sea un argumento decir que un delito, cuya pena va de 3 a 24 meses de prisión, es excarcelable. ¡Claro, qué leve es! ¡Resulta que la persona puede ir presa y hasta es posible que pida la libertad provisional a los doce meses! Ese argumento no me parece válido de ninguna manera. También podría ser sin prisión, como se da en algunos casos de procesamientos pedidos.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Señor Presidente: primero quiero expresar mi profunda alegría porque el Senado esté debatiendo este tema y también porque se esté hablando aquí de la necesidad de ampliar mucho más la seguridad de los trabajadores y de hacerlo, justamente, en el desarrollo del Capítulo de la prevención. Digo que me da profunda alegría porque me siento responsable –como ciudadano y como Senador en estos últimos más de cuatro años– y creo que estos son temas respecto a los que la ciudadanía y, en particular, el ámbito parlamentario, estuvo en cierta medida omiso.

En los debates que tuvimos dentro de la Bancada recordaba –después me fui acordando de algunas cosas más– cómo en el año 1984 el PIT-CNT –en momentos en que empezó a trabajar mucho más profundamente, ya pensando en el marco de la recordada Concertación Nacional Programática–, a través de su Secretariado Ejecutivo, me encargó trabajar en una normativa que apuntara y propusiera al conjunto del sistema político un proyecto de ley de seguridad industrial. Recuerdo que pudimos trabajar con el asesoramiento de gente española y se elaboró un borrador. Recién, el señor Senador Agazzi se reía cuando el señor Senador Abdala hacía mención a la ley española,

porque dijo lo mismo que yo comentaba en el sentido de que era una ley que tenía dos capítulos punitivos y cincuenta preventivos. Pues bien, fue así que se concretó una propuesta que el PIT-CNT llevó a la Concertación Nacional Programática –un paquete previo que se discutió allí–, que de repente no era la ideal, pero establecía criterios y obligaciones para los empresarios, establecía paritarias donde se delimitaba claramente el papel de los delegados sindicales y disponía diferente cantidad de comisiones con distinto número de miembros de acuerdo al tamaño de la empresa; en fin, se daban una serie de garantías a todos los actores. Es bien sabido que para que haya realmente una política efectiva de seguridad industrial, todos los actores tienen que estar involucrados, y ni que hablar entonces de que debe haber obligaciones para los empresarios y también una participación efectiva de la estructura sindical de la empresa, de forma que el propio trabajador asuma sus responsabilidades y el sindicato desempeñe un papel determinante a la hora de hacer comprender a todos los compañeros la importancia de, ante todo, exigir un plan de prevención, participar en él; en suma, exigir los elementos de seguridad y luego trabajar para que los trabajadores los utilicen. Lamentablemente, aquella ley, como otras muchas que se propusieron en su momento, no tuvo ningún eco.

Por todo esto digo que está bien que ahora se mencione la prevención y me sumo a ello –los compañeros de la Bancada me escucharon, creo que tres o cuatro veces, hablar del tema en el debate interno– porque estoy convencido de que el tema punitivo solo no soluciona el problema de la seguridad si no está acompañado del tema preventivo, aunque también es cierto que hace treinta y pico de años que se analiza esto.

SEÑOR ABDALA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MARTÍNEZ.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: creo que ha sido muy oportuna la introducción de este antecedente histórico por parte del señor Senador Martínez, porque me parece que esa referencia a una circunstancia que ya tiene prácticamente treinta años de antigüedad confirma que efectivamente en esta materia arrastramos un rezago o atraso en cuanto a la omisión desde el punto de vista de llenar un verdadero vacío que es absolutamente incuestionable. Efectivamente, creo que la referencia a que ya en aquel lejano año 1984, en aquel reverdecer democrático, el PIT-CNT hizo una propuesta de legislación integral en materia de prevención de accidentes de trabajo y aún el país no se la ha dado –aun cuando en los últimos diez años ha habido un Gobierno con mayorías absolutas en ambas Cámaras–, confirma clara y efectivamente –no quiero con esto deslindar responsabilidades– que ha habido una omisión del sistema político en un tema que es central y que el propio señor Senador Martínez reconoce como previo y preferencial con relación a la respuesta penal. En realidad, no quiero contradecir al señor Senador Martínez sino todo lo contrario, quiero coincidir con él; me parece que efectivamente esa es la constatación de que hay una omisión, hay un vacío, pero hay que ubicarlo donde verdaderamente se encuentra, que desde nuestro punto de vista –francamente lo digo– no es en esta respuesta penal que, en todo caso, intenta disimular la situación o hacer como que se tapa el cielo con la mano, como dijimos en nuestra intervención anterior, cuando en realidad se pretende esconder la omisión del sistema político de dar al país una ley de seguridad completa en materia de prevención de accidentes de trabajo, tal como se hizo en España. En ese país se elaboró una normativa verdaderamente integral y sistemática, que va mucho más allá y es más ambiciosa –por eso ha obtenido buenos resultados– que la mera tipificación de un delito.

De la misma forma, hay sectores empresariales que también han hecho propuestas en esa dirección –lo reconocía la señora Senadora Moreira en su intervención anterior–, como las organizaciones gremiales de los pequeños empresarios, la intergremial de transporte, la asociación de las pequeñas y medianas empresas y la asociación de carniceros y panaderos, que trajeron un proyecto, una base que contenía un capítulo penal, pero que implicaba una propuesta integral.

Solicité esta interrupción al señor Senador Martínez, que agradezco mucho, para reafirmar algo que me parece que debe resultar de este debate de forma absolutamente nítida: no enjuaguemos nuestras conciencias pensando que a partir de aquí vamos a dormir tranquilos creyendo que con esta ley está todo solucionado. No está solucionado nada; diría que ni siquiera esto es el comienzo de algo. En todo caso, por la propia definición del Derecho Penal como la última ratio, debería ser el último aspecto que consideráramos después de solucionar todo lo demás que, obviamente, es anterior a la mera tipificación de una conducta delictiva.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Martínez.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Me queda claro que tenemos coincidencia en cuanto al reconocimiento de la omisión del sistema político y parlamentario. Por eso

quería empezar diciendo que me siento parte integrante y responsable de no haber avanzado en este tema, por lo menos en los últimos tiempos. Creo que llegamos a una conclusión diferente en cuanto a que esto cuestiona la validez de este proyecto de ley y voy a explicar por qué.

Justamente, hago esta introducción porque si bien estábamos de acuerdo con introducir modificaciones, apoyamos –como lo dijo mi compañero de Bancada el Senador Conde– este proyecto de ley y vamos a votarlo convencidos. Lo que nos parecería malo es que esto quedara acá y que toda esta profundidad del debate y todas estas manifestaciones de voluntades políticas que se están haciendo en este ámbito quedaran en eso y no pudiéramos avanzar para tener, ya no un marco normativo en base a decretos, sino un marco legal, una verdadera ley de seguridad industrial y de prevención de accidentes completa que involucre a todos los actores.

Sí creo que en aquellas iniciativas, en medio de un país que en los últimos tiempos se ha venido desarrollando y aumentando su capacidad productiva, una cuestión objetiva es que la carencia de estos temas –a lo que se suma el desbalance producido en el ámbito del trabajo durante muchos años debido a orientaciones respetables, pero no compartibles– ha hecho que en todos estos años los trabajadores uruguayos hayan sufrido la orfandad de un verdadero sistema de protección en materia de seguridad laboral. A tal punto se llegó que esto se manejaba de acuerdo a la capacidad del sindicato de imponer reglas o también por tener la suerte de contar con empresarios responsables, que los hay –porque hay que recordar que por más que en este país durante muchos años no existió negociación colectiva hubo empresarios que negociaron y, además, hasta ahora hay alguna normativa en la materia que es buena en algunos aspectos y en otros tiene carencias–, que buscaron cumplir con las normas de seguridad industrial. Al mismo tiempo, hubo otros que, aprovechando la inexistencia de normativas en cuanto a la negociación colectiva, no negociaron con sus trabajadores –mucho más si no había sindicato– y tampoco velaron por el cumplimiento de las normas de seguridad industrial y de protección del trabajador en su función.

Por lo tanto, lo objetivo es lo que muy bien relató acá el miembro informante: que nuestro país tuvo un dramático crecimiento de accidentes laborales, tanto a la hora de cobrar una vida –el señor Senador Nin Novoa mencionaba las fotos de dos hijos y una madre y un casco vacío, sin alguien que lo llevara–, como a la hora de las incapacidades físicas, el impacto psicológico, en fin, todo lo que implica un accidente de este tipo, que no solo afecta a un trabajador y a su familia, sino también al colectivo de trabajadores. Cuando trabajaba en Ancap alguna vez me tocó ver cómo algún compañero perdió la vida o quedó incapacitado producto de un accidente de trabajo. Eso fue lo que pasó en el país y es cierto que podemos haber estado omisos durante los últimos treinta años, por más que en su momento hubo buenas intenciones de parte del movimiento sindical en su conjunto; en ese sentido, quisiera recordar al entrañable compañero *Pepe* D'Elía, quien me pidió que me encargara de este tema. Lo cierto es que el país siguió avanzando y habrá habido buenos empresarios que respetaron todas las reglas, pero también hubo muchísimos lugares donde no existieron planes de prevención y carecían de los implementos que aseguraran que el riesgo de tener un accidente se minimizara. Insisto en que todo esto se ha dado en un marco donde creo, objetivamente, que el equilibrio de la balanza que debe haber entre el mundo del trabajo y el empresarial –a mi entender y también el de los trabajadores, porque lo he escuchado más de una vez– estuvo claramente desbalanceado.

En un marco ideal, lo preventivo y lo punitivo deben ir de forma conjunta; tal vez –como mencioné aquí y lo dije en la Bancada– deberían ser dos capítulos punitivos y 58 capítulos preventivos, por decirlo de alguna manera. Ahora bien, creo que detrás de todo esto hay historia, vida y un montón de situaciones, por lo que entiendo absolutamente que hoy se esté votando un proyecto de ley –lo haré a conciencia– que marque la responsabilidad empresarial. Sin embargo, esto jamás debe implicar que mañana olvidemos que este tema nos llevó tanto debate y que tanto hablamos sobre el tema de la prevención. No dudo del protagonismo de los trabajadores y del hecho de marcar objetivamente las responsabilidades y los deberes de los empresarios. Cuando se habla de involucramiento se mencionan, incluso, las políticas tripartitas en el ámbito global, y las bipartitas en lo que tiene que ver con la empresa. El involucramiento de los trabajadores es fundamental para que realmente disminuyan los accidentes laborales, pero debe existir la obligatoriedad acerca de los planes de prevención, de la buena calidad de todos los implementos de trabajo y de los dispositivos vinculados a la seguridad.

Por lo tanto, insisto en que no creo que haya que disociar y postergar más una resolución, un avance en este sentido, diciendo que hasta que no tengamos una ley que involucre todo lo preventivo no debemos votar lo punitivo. Tal vez ese hubiera sido el marco ideal, pero en este momento y por la propia realidad del país, por el propio nivel de desarrollo de estos temas, se hace imprescindible avanzar y comprometernos a contar con un marco legal mucho más global.

Tal como ha dicho mi compañero de sector –porque compañeros de Bancada son todos los del Frente Amplio–, el señor Senador Conde, entendíamos que el proyecto de ley quedaba mejor con las modifica-

ciones, pero como estamos de acuerdo con que debe haber una ley y eso implica tomar una resolución favorable en ese sentido, apoyamos y vamos a votar esta iniciativa, no olvidando que todavía nos queda muchísimo trabajo por hacer. Espero que el día de mañana todos nos acordemos de eso.

Muchas gracias.

SEÑOR BARÁIBAR.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR BARÁIBAR.- Señor Presidente: quiero decir que este debate, que llevó varios meses en la Cámara de Representantes y en los últimos dos meses tomó fuerza en el Senado de la República, ha logrado que un tema que es de enorme importancia, como el de los siniestros a nivel laboral, adquiera un estado público de mayor relevancia. No tengo ninguna duda en reconocer que este esfuerzo y empuje han sido obra del PIT-CNT, particularmente del Sunca, y que en este caso han logrado –nos guste o no– que el sistema político, así como el sector empresarial, se involucren en el tema. No recuerdo que haya antecedentes de declaraciones tan fuertes y vehementes sobre el tema. Asimismo, toda la Cátedra, todos los especialistas en el tema se han pronunciado con distintas opiniones. Me parece que es un dato importante y en esta materia, en lo que tiene que ver con la seguridad del trabajo, este proyecto de ley –que seguramente será aprobado en la tarde de hoy– marcará un antes y un después, más allá del destino de la propia ley, a la que me referiré más adelante.

Debo decir que tengo en mi poder todos los datos de los siniestros, de las muertes, de los accidentes, de las ramas de actividad, pero como ya han abundado en ello otros señores Senadores, no voy a mencionarlos. Sin embargo, sí quiero destacar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, más allá de tener o no eficacia, ha desarrollado en estos años una actividad, involucrando y procurando mejorar lo que tiene que ver con el control que deben realizar, tanto la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social como dicha Cartera. En ese sentido, voy a señalar rápidamente algunos aspectos como, por ejemplo, el aumento de la inversión en recursos humanos, la dedicación de exclusividad, el ingreso de treinta y tres nuevos inspectores con perfil profesional de abogados, el incremento de la actividad inspectiva en el interior del país, etcétera. Presten atención al siguiente dato: en 2005 funcionaba una única Comisión Tripartita de Salud y Seguridad en el Trabajo, integrada por empresarios, trabajadores y la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, pero actualmente hay diecisiete. ¡De una a diecisiete!

Quiero señalar también que se actualizó la lista de enfermedades profesionales, que desde hacía cuarenta años no se modificaba, debido a la necesidad de incluir nuevas enfermedades profesionales. Por su parte, se reglamentó el Convenio n.º 161 de la Organización Internacional del Trabajo, que prevé el establecimiento de los servicios de prevención y salud de la empresa. Asimismo, a partir de una importante inversión, fundamentalmente en *software*, tecnología y procesos informáticos en general, se va a implementar entre distintos organismos como, por ejemplo, la Dirección Nacional de Transporte, el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, la coordinación de los controles del transporte de carga. También en esta materia es muy importante el control sobre los laudos y sobre la carga horaria, porque todos sabemos que los conductores de vehículos de transporte de largo aliento a veces están sobrecargados, factor que no es menor como causa de siniestralidad.

En definitiva, quiero decir que acá se ha hecho mucho. ¿Es suficiente? No, y prueba de ello es que hoy estamos tratando de profundizar en el tema a fin de avanzar en una norma. He estudiado todo el proceso –más allá de que no integro la Comisión que refiere a legislación laboral, no es mi especialidad– y debo decir que seguimos periféricamente los temas que están en la Cámara de Representantes porque la tarea del Senado nos involucra, además de que este año nos tocó integrar la Comisión Permanente, que tuvo bastante trabajo durante el verano. Por lo tanto, me he involucrado en el tema en estos últimos tiempos y he descubierto algunas cosas que me llevan a decir, por ejemplo, que percibo que hay un gran acuerdo –por lo menos, en el espectro político y también en lo que hace al movimiento sindical–, pero lamentablemente no logramos cristalizarlo en una posición única sobre un proyecto de ley.

Me gustaría comenzar haciendo referencia al señor Senador Abdala, que mencionó un proyecto del Sunca presentado en 2012 por los representantes Raúl Olivera, Carmelo Vidalín, Luis Puig, Dionisio Vivián y Martín Tierno. En términos generales, esta iniciativa no tenía los aspectos de peligrosidad y otras normas que tiene el proyecto de ley en discusión, pero iba en la línea de que se imputara responsabilidad penal. Se podrá decir que no será eficaz, pero el debate político instala el tema muy merecidamente. Esa iniciativa no avanzó, pero después surgieron tres proyectos más. Uno de ellos fue presentado por el Frente Amplio en la Comisión de Legislación del Trabajo, con la firma de Luis Puig, Martín Tierno y Raúl Olivera, del 22 de octubre de 2013, y plantea los lineamientos básicos e introduce el concepto de peligro como un elemento central.

También quiero destacar especialmente el proyecto del señor Diputado Fernando Amado, del Partido Colorado, que en términos generales coincide con el que estamos considerando hoy. Tiene diferencias y por eso la Cámara de Representantes no lo votó, pero hace un análisis en profundidad del proyecto de ley. No tengo ningún inconveniente en señalar que tengo una visión muy próxima sobre el análisis de la norma legal en cuanto al tema del delito de peligro y la norma penal en blanco. Señala la inconveniencia de fusionar esos dos aspectos: el delito de peligro con la norma penal en blanco, los cuales han existido por separado, pero juntos generan una situación inconveniente.

Los señores Diputados Pablo Abdala y Carmelo Vidalín presentaron un proyecto que también tiene puntos de coincidencia, aunque plantean objeción al tema del delito de peligro, etcétera.

Es decir que todos estamos de acuerdo con que la disminución de la siniestralidad es un tema importante, con que se debe avanzar debidamente, con que hay que darle estado de consideración a nivel del Derecho Penal y con que hasta ahora no se ha avanzado suficientemente, si bien todos sabemos que hay diferencias sobre el delito de peligro.

En la Cámara de Representantes se dio un debate donde hubo intervenciones muy importantes. El entonces señor Diputado Abdala hizo una exposición realmente muy conceptuosa, como es habitual a su estilo y debo decir sin ningún inconveniente que coincido ampliamente con él. Entre otros, también intervinieron los señores Diputados Luis Puig, Óscar Groba, Yerú Pardiñas y Óscar Andrade –que hoy es dirigente sindical y que supongo que estará presente– quien, obviamente, defendió el proyecto de ley que hoy estamos considerando.

Es decir que de todas estas intervenciones surge que hay una diferencia importante, no en la consideración del estatus de Derecho Penal, sino entre el tema de la norma penal en blanco y el delito de peligro como causa de la sanción a los empresarios.

También quiero hablar sobre el delito de peligro y sobre el tema del sujeto activo, sobre los que hubo varias referencias, entre ellas, la del señor Senador Rodolfo Nin Novoa. Por ejemplo, generalmente el sujeto activo está enfocado hacia el empresario, pero ¿qué pasa con los profesionales, incluso con jerarcas del Estado cuya jerarquía es más compleja y más difícil de determinar?

Nuestra posición, la del Frente Líber Seregni, ya fue expuesta por el señor Senador Rodolfo Nin Novoa y quiero decir que creemos que esta ley tiene alto riesgo de inconstitucionalidad. Algunos especialistas en Derecho Penal y en Derecho Constitucional sostienen que es constitucional, mientras que otros, como el doctor Martín Risso –una persona de gran nivel técnico y cuyo criterio en general escucho con mucha atención y cuya postura leímos del diario de hoy–, sostienen que es claramente inconstitucional. También tuvimos la opinión de los especialistas que asistieron a la Comisión de Asuntos Laborales, como la doctora Cecilia Salhón, quien señaló claramente que era una ley inconstitucional. Eso lo juzgará la Suprema Corte de Justicia y a ella tenemos que remitirnos.

Por otra parte, quiero señalar que he leído muchos artículos referentes a la ley española. Existen leyes similares en varios países, en España, en Inglaterra, Italia y en Perú. Concretamente, la ley española se dictó en 1995, momentos en que en España ocurrían 589.000 accidentes de trabajo por año. En los primeros ocho años de entrada en vigencia de esta ley se produjo un alza realmente exponencial de los siniestros que llegó al 62 %. En el año 2001 se produjeron 958.000 accidentes de trabajo y en el año 2002, 949.000. Es decir que esa ley tiene elementos similares a los que hemos incluido en este proyecto de ley, pero no ha logrado los efectos que se pretendían, por la sencilla razón de que lo imprescindible es tener un gran acuerdo. Creo que la prevención es un elemento esencial para mejorar definitivamente la siniestralidad. Sería bueno que la prevención fuera fruto de la reflexión de todos los partidos políticos que estamos presentes en el Senado de la República, naturalmente que incorporando a los trabajadores y en un diálogo con los empresarios, que son una parte absolutamente gravitante de este proceso que estamos discutiendo.

También tengo en mi poder un antecedente de la ley penal española sobre la norma penal en blanco, que dice: “Las leyes penales en blanco son censurables si se transforman en un vehículo de violación de garantías penales (legalidad y reserva de ley)”. Más adelante dice: “La remisión a la legislación extrapenal debe ser expresa, lo que no quiere decir que se haya de enumerar las leyes afectadas una por una y deben evitar las remisiones genéricas o de tutela del bien jurídico que se desea proteger, cuya protección ha de ser técnicamente precisada”. Creo que esto es bastante elocuente en materia de la ley que remite a reglamentos; si bien hay normas constitucionales, hay otras normas que también remiten a reglamentos y la entidad, las características y la significación que cada uno tiene, hace que tenga diferencias.

Naturalmente, señor Presidente, se podría profundizar más, pero quiero hacer una reflexión de tipo político. Sé que en las Barras y alrededor del Palacio Legislativo hay una cantidad de trabajadores de la construcción y quiero decirles que nosotros en el

Frente Líber Seregni hemos planteado una posición distinta, hemos pretendido incorporar –porque al final no lo hemos logrado– la expresión "omisión deliberada" como condición para el procesamiento. Creemos que eso aumenta la posibilidad de que la ley no sea declarada inconstitucional, pero como ya se dijo en la resolución que adoptamos en la Bancada del Frente Amplio en el día de ayer, vamos a votar como lo hacemos habitualmente, porque somos hombres de partido y creemos en la disciplina de nuestra fuerza política. Estamos planteando una posición que, sin duda, señala discrepancias con lo que ha sido la posición mayoritaria, pero acatamos la resolución que se adoptó en la tarde de ayer. Esta es nuestra contribución al proceso del debate interno y sabemos que no será la primera ni la última ley que vamos a tener que abordar. Quiero que quede claro que aunque en algún momento esta posición que adoptamos pareció ser de cierta intransigencia, esencialmente tenía un objetivo que era defender los derechos de los trabajadores, porque una ley que en alguna medida marque avances más audaces en materia de legislación y plantee definiciones de carácter novedoso para la legislación uruguaya en materia de Derecho Penal del trabajo puede tener un riesgo muy grande que es la inconstitucionalidad. Aclaro que no lo estoy afirmando y que presté mucha atención a la intervención del señor Senador Ope Pasquet, porque le reconozco autoridad en materia de Derecho y destaco que él se abstuvo de hacer una afirmación concluyente en el sentido de que esta ley será declarada inconstitucional. Existe la posibilidad de que se declare la inconstitucionalidad de la ley y de eso no hay duda. Si eso llegara a ocurrir, en lugar de lograr un avance como el que se ha obtenido hasta ahora, se podría producir un estancamiento y hasta un retroceso. Luego de escuchar las declaraciones de los sectores empresariales, es evidente que están frontalmente en contra de esta iniciativa y que muchos de ellos se sienten especialmente agredidos con ella, sobre todo los pequeños empresarios dado que los grandes tendrán sus abogados y la estructura administrativa que les permitirá protegerse en caso de alguna acusación. Está claro que los pequeños empresarios que representan la mayoría del país no tienen esas posibilidades de conseguir una buena defensa y de articular un buen procedimiento. En estos casos, se podrán dar situaciones que no deseamos pero que tampoco podemos descartar. Si la ley fuera declarada inconstitucional, la situación sería altamente inconveniente y lo que hoy estamos procesando como un avance podría significar un estancamiento o una paralización. Esa es la razón por la que hemos defendido una posición que en algún momento parecía discrepante con la mayoritaria –y lo era– en torno al alcance que tiene el proyecto de ley. Lo hicimos partiendo de la convicción de que hoy hay que defender el derecho a la vida de los trabajadores, hay que trabajar para que la siniestralidad disminuya y para que el tema adquiera fuerza para imponer ciertas normas a los empresarios inescrupulosos. De esta forma, si no cumplen por amor a los otros, lo harán por temor a las normas que se les puedan aplicar y eso permitirá un avance en el país.

Aquí se ha hablado de una cantidad de leyes que tienen que ver con la defensa del trabajo y que son muy importantes.

Tengo en mi poder la versión taquigráfica de una sesión de la Cámara de Representantes donde el Diputado Álvaro Delgado, quien fuera funcionario de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, hace un relato de todos los convenios ratificados por la OIT. Allí menciona, en la faz preventiva, el Decreto 406/88, para las industrias y comercios; el Decreto 89/95 para la construcción; el Decreto 83/96 que crea el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo integrado por varios organismos del Estado y por todos los actores sociales; el Decreto 372/99 para la actividad forestal; el Decreto 179/01 para los riesgos eléctricos en la construcción; el Decreto de 2003 para el trabajo en altura; el Decreto reglamentario n.º 155 del Convenio Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo y el Decreto 291/2007 reglamentario del Convenio Internacional del Trabajo n.º 155. Por este decreto se crean Comisiones tripartitas, presididas por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, que actúa como órgano de alzada a nivel sectorial. Además, destaca el Decreto 307/2009 para la industria química; el Decreto 321/2009 para la creación de una Comisión Tripartita rural; el Decreto 423/07 referido a las cargas máximas que puede llevar en forma habitual y repetitiva un trabajador y el Decreto 499/07 que tiene que ver con la industria naval. Quiere decir que hay abundancia de normas pero, lamentablemente, todas las buenas intenciones que se tenían a la hora de aprobarlas no se han visto reflejadas en la práctica y la siniestralidad ha aumentado o se ha mantenido en niveles relevantes en estos años. Esto hace que esta iniciativa intente ser un paso hacia adelante. Esperemos que lo sea, pero por nuestra parte dejamos en claro cuáles han sido nuestras observaciones respecto a su alcance.

SEÑOR CLAVIJO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Clavijo.

SEÑOR CLAVIJO.- Señor Presidente: antes que nada, deseo hacer un reconocimiento a todos los sectores que integran nuestra fuerza política y a mis compañeros Legisladores por haber dado una discusión franca y llana en cuanto a este proyecto de ley. En la Bancada no había dudas de que era necesario que se aprobara una ley sobre este tema. Se llevó a

cabo la discusión y acordamos que este proyecto de ley sería aprobado sin modificaciones en el Senado.

Esta fuerza política tiene cuarenta y tres años de vida y todavía es difícil entender que una vez agotada la instancia de la discusión, se resuelva con unidad de acción. Aquí no estamos hablando de siete, nueve, diez o doce votos sino de hechos objetivos que llevan a la Bancada de Gobierno a trabajar y actuar en unidad.

Con respecto al proyecto de ley que está en discusión, tendríamos que hacer una estadística legislativa para comprobar que más del 80 % de las leyes que se han aprobado durante este Ejercicio, de una forma u otra, han sido acusadas de inconstitucionales por parte de la oposición. Hay un alto porcentaje de leyes que cuando fueron tratadas en Sala fueron calificadas de inconstitucionales. Por lo tanto, sabemos que corremos ese riesgo y lo asumimos porque hay una necesidad que hace que tengamos que dar respuestas. Obviamente, asumimos el desafío de elaborar una ley integral sobre el tema de seguridad en las relaciones laborales; nosotros mismos nos debemos y le debemos a la gente una ley que contenga multiplicidad de decretos y reglamentaciones sobre la materia. Lo estaríamos haciendo en este año, cuando en junio se conmemora la aprobación de la primera ley relativa a la seguridad en el trabajo.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR CLAVIJO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: nosotros aquí defendemos la afirmación de que no existe una norma penal en blanco. En este sentido, reafirmamos algo que ha dicho el Diputado Orrico en su intervención en la Cámara de Representantes en cuanto a las normas reglamentarias. Estamos hablando de un sistema que tiene diversos aspectos y si nos remitimos a los artículos del Código Penal, veremos que las normas reglamentarias tienen un valor importante. Más allá de eso, quisiera leer la Sentencia n.º 402/2013 de 21 de agosto de 2013 de la Suprema Corte de Justicia para el hipotético caso de que sí fuera una norma penal en blanco. Por los elementos antedichos, nosotros entendemos que no se trata de una norma penal en blanco pero si lo fuera, en este dictamen de la Suprema Corte de Justicia el tema se aclara. Dice así: "En nuestro Código Penal existe gran cantidad de disposiciones penales en blanco. En general, se afirma la necesidad de estas remisiones por lo complicado y variante de las materias en que se utiliza la ley penal en blanco. Véase por ejemplo lo relativo al medio ambiente, a la materia sanitaria, a la laboral, etc.".

Más adelante la Suprema Corte de Justicia expresa: "No se puede pretender que se relacionen en forma expresa y detallada todas y cada una de las posibles acciones, omisiones, o situaciones en que puede incurrir un posible agente; ello sería imposible, ya que no se concebiría un código que detalle en cada artículo todas las hipótesis fácticas que pueden darse en la realidad y que, obviamente, son infinitas". Y agrega: "Modernamente, se admite que exista colaboración reglamentaria sancionadora –es una pena que el señor Senador Moreira no se encuentre presente en Sala porque él ha hecho énfasis en ese tema, aunque sí está el señor Senador Mezzera, que también intervino en este tema del reglamento– pero condicionado a que en la ley queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta". Y sigue: "En definitiva, no se violenta el principio de legalidad porque la disposición comentada describe la conducta sancionable, abandonando a la disposición complementaria la precisión de las condiciones en que ello sucederá; y, además determina por sí misma la sanción". Esto era lo que expresaba la sentencia de la Suprema Corte de Justicia.

Nosotros insistimos en que no existe inconstitucionalidad en este tema y lo seguiremos defendiendo, como lo hace alguien que para nosotros es un referente en materia constitucional. Creo que este sentimiento es compartido por toda la Bancada del Frente Amplio. Estuvo años sentado en esta Sala y cada vez que había un problema de esta índole lo mirábamos a él, aunque en estos temas no pensamos que alguien pueda tener la palabra santa.

En la parte final de una entrevista expresa claramente: "Además voy a hacer una cosa que los abogados dicen que nunca se debe hacer, voy a aventurar una opinión: si se presentara un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, incluso con la integración que tiene ahora, esa inconstitucionalidad sería rechazada. Esa es mi opinión". Estas son palabras del doctor José Korzeniak.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro al señor Senador Lorier que está por finalizar el tiempo de que dispone.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite otra interrupción, señor Senador?

SEÑOR CLAVIJO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- Y también dijo el ex-Senador Korzeniak: "Pero lo que me parece es que la ley tal como está, es una ley perfectamente aplicable, que no va a generar ninguna injusticia y ningún Juez va a

procesar empresarios que, sin conciencia y voluntad de que omitían cumplir reglas, las estuvieran incumpliendo. Me causa un poquito no de enojo sino casi risueñamente dicho, primero, que los gremios empresariales, o alguno de sus miembros, dijeron "es inconstitucional", y lo otro, lo de decir que las pequeñas y medianas empresas son las que van a sentir más el asunto. Una postura extraña, porque todos sabemos que una empresa pequeña presenta mucho menos riesgo que una grande. Por ejemplo, en el tema de la construcción, cualquiera sabe que hacer una casita para poner un almacén tiene mucho menos riesgo que hacer un edificio de treinta pisos. Eso es obvio". Más adelante expresa: "Me parece un proyecto justo, me parece un proyecto que recoge una especie de inquietud social, por la llamativa cantidad de tragedias que han ocurrido con trabajadores; y me parece que la ley lo ha hecho dentro de los márgenes que la Constitución autoriza".

Esto lo dice alguien que yo creo que en la izquierda teníamos como un referente, y a cuyas expresiones les damos mucho valor.

Asimismo, dice: "Entonces se ha ido creando un consenso de que hay que tomar una medida que obligue al empresario a cuidar bien esas reglas y cumplirlas. Por lo tanto eso lejos de ser inconstitucional –soy un defensor de que no es inconstitucional por más que acá se ha dicho alegremente que sí lo es; no lo es y para ello también nos basamos en esta opinión–, parece más bien una aplicación de todas las reglas sobre el deseo de la Constitución de tener un país con salud, no solo el deber de cuidar su salud sino el de establecer mecanismos para que la gente pueda vivir".

Así como él culminaba con la afirmación que leí al principio, voy a terminar con la que hace al comienzo: "Puedo brindar una opinión contundente porque no solo escuché y leí los argumentos de este debate sino porque ante consultas de algunos compañeros, tengo el proyecto, lo conozco y lo estudié concienzudamente. No hay en ese texto inconstitucionalidad alguna. José Korzeniak".

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir el señor Senador Clavijo.

SEÑOR ABDALA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR CLAVIJO.- Señor Presidente: ¿de cuánto tiempo dispongo?

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador: dispone de dieciocho minutos.

SEÑOR CLAVIJO.- Con mucho gusto le concedo la interrupción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ABDALA.- Quiero hacer una reflexión. El antecedente que introduce el señor Senador Lorier es muy interesante pero no resuelve ni lauda discusión alguna en materia jurídica, entre otras cosas porque en nuestro Derecho la Jurisprudencia es libre, no es obligatoria. En el pasado reciente hay innumerables ejemplos con relación a cambios de criterio de la Suprema Corte de Justicia, simplemente por una modificación parcial en su integración. En el período pasado asistimos a la inconstitucionalidad de la aplicación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas a jubilados y pensionistas. La Suprema Corte de Justicia definió un criterio en el sentido de que esa ley en ese aspecto era inconstitucional y una integración posterior modificó la Jurisprudencia y entendió lo contrario. Lo que sí es inequívoco –y hay antecedentes en las actas parlamentarias referidas a esta discusión– es que toda la Doctrina penal y el Instituto de Derecho Penal uruguayo recomienda alejarnos de los tipos penales abiertos porque afectan las garantías individuales y personales de los ciudadanos, y en esa perspectiva y en esa dimensión, las normas pueden –en la medida en que vayan por ese camino– incurrir en inconstitucionalidades. Los tipos penales abiertos tienen la dificultad de que deben ser llenados con disposiciones que no son de naturaleza penal y que tampoco son de rango legal, particularmente en este caso y en esta discusión en la que, como se ha dicho hasta el cansancio, la reglamentación o las normas reglamentarias son interminables. Además, están en mutación permanente porque ni siquiera hablamos solo de decretos del Poder Ejecutivo –que, siendo normas administrativas, son generales– o de reglamentos del Poder Ejecutivo, sino incluso de normas de baja jerarquía, como disposiciones de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social o de la Dirección Nacional de Trabajo, que en esa perspectiva generan una suerte de pérdida de las garantías, que se supone es un aspecto central en cuanto al Derecho Penal liberal.

Por lo tanto, la inconstitucionalidad puede ser discutible; está bien. Creo que la posibilidad o el riesgo de que pueda interpretarse fundadamente que por esta vía se incurre en una inconstitucionalidad es absolutamente incuestionable, y en tal caso está claro que lo que se nos recomienda de forma absolutamente explícita –diría, concreta y contundente– es que si bien hay normas penales que se remiten a la reglamentación, es necesario apartarse de esa tendencia y reducir a la mínima expresión posible ese tipo de tipificaciones en materia penal, porque allí se corre el riesgo de lo que decíamos recién, o sea, de que se

desdibujen las garantías y de que, por lo tanto, en esa perspectiva, el principio de legalidad y el de tipicidad se vean absolutamente vulnerados y, con ellos, las garantías de los ciudadanos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Clavijo.

SEÑOR CLAVIJO.- Señor Presidente: antes de conceder la interrupción al señor Senador Lorier, decía que es necesario asumir la responsabilidad y trabajar en un marco general para la defensa del trabajo, de los trabajadores y de su integridad física.

El miembro informante hizo referencia a datos estadísticos en los que se comparaba la legislación española con nuestra realidad, demostrándose que la siniestralidad en ese país ha bajado. También utilizó como argumento valedero que cuando en los países se instalan las desregulaciones laborales, se produce un incremento de los siniestros laborales. Esto pudimos constatarlo más allá de que se diga que no hay datos; ellos existen y arrojan que cuando la desregulación se aplicó a rajatabla, se produjo un aumento de las situaciones de accidentes.

No es por casualidad que en estos dos períodos de gobierno del Frente Amplio esos números hayan bajado. Ello no ha sido solamente por voluntad de esta fuerza política, sino porque, más allá del proyecto de ley que hoy aprobaremos, se ha desarrollado una batería de medidas que tienen que ver con el mejoramiento de las relaciones laborales.

Aquí se ha hablado y cuestionado de dónde sacábamos que el tema de las muertes producidas por el trabajo era una cuestión que se quedaba en las sombras. ¡Es claro! Los accidentes de trabajo no venden diarios ni espacios de televisión. Un accidente de trabajo adquiere estado público o tiene prensa cuando la víctima cae en el medio de la calle y entorpece el tránsito; lo demás no tiene tapa, no tiene cobertura.

Dijimos que agradecíamos y agradecemos esta instancia que todos los Legisladores nos estamos dando al abordar este tema para que tenga estado público la discusión que hemos llevado, más allá de las diferentes posiciones.

Me comprenden las generales de la ley. Soy trabajador, lo he sido toda mi vida y me he ganado el sustento con mis manos. Pertenezco al Sunca, he pertenecido a su dirección y sigo perteneciendo. Aclaro que digo “perteneciendo” –no uso el verbo ser– porque tengo sentido de pertenencia. Vaya esto como declaración de que en este tema, más allá de los números –que los haya o no los haya, o que sean ínfimos–, me importa que nadie tiene derecho de poner en riesgo la integridad física de cualquier trabajador o trabajadora, y menos la vida.

El trabajo está protegido en el artículo 7.º de la Constitución, como lo están la vida, la salud y la integridad física. El trabajo no es solo un derecho y un derecho humano, sino también una obligación porque, a través de nuestro trabajo, tanto intelectual como manual, los hombres y las mujeres nos realizamos. Ahora bien, no solamente nos realizamos, sino que por medio de él transformamos, para el bien de todos, la naturaleza.

Por lo tanto, a través del trabajo el hombre en general se realiza y crea vida. ¡Y qué injusta es la vida cuando un hijo, un padre, un hermano o un esposo encuentran la muerte generando vida! Como sociedad, no podemos permitirnos esas contradicciones, por más que discutamos los números.

Muchas gracias.

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LORIER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR RUBIO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador Lorier.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: brevemente queremos referirnos a la argumentación del señor Senador Abdala con respecto a la variabilidad de los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia, que podemos comprender. Ahora bien, nos tendría que explicar usted cómo estas leyes que ellos mismos establecen…

SEÑOR PRESIDENTE.- Por favor, señor Senador, diríjase a la Mesa.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: nos tendría que explicar cómo estas leyes que la Suprema Corte de Justicia denomina leyes penales en blanco no han sido declaradas inconstitucionales. Me lo tienen que explicar. La Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de una cantidad de leyes en blanco –concretamente, se dice: “En nuestro Código Penal existe gran cantidad de disposiciones penales en blanco”–, pero no las ha declarado inconstitucionales. Y usted me está diciendo que esta ley es en blanco y que, por lo tanto…

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador Lorier: le reitero el pedido de que se dirija a la Mesa.

SEÑOR LORIER.- Señor Presidente: el señor Senador Abdala está diciendo que esta es una ley en blanco y que va a ser declarada inconstitucional. Sinceramente, no entiendo el razonamiento.

Además, nosotros decimos que no es una ley en blanco y, a este respecto, creemos que vale la pena –enseguida termino– citar al compañero Orrico cuando expresa que el delito es una norma penal en blanco porque está sujeta a los vaivenes de la reglamentación. Y esto es no entender que hay un sistema en el Código Penal que da categoría a la reglamentación para que defina algunos delitos; no para algún delito determinado, sino para un número muy importante de delitos. Esta declaración yo la vinculo a lo que dice la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en la que admite la colaboración reglamentaria sancionatoria.

Por lo tanto, a mí me tienen que explicar cómo se admite que exista tanta cantidad de leyes en blanco que no son inconstitucionales. Todos dicen que esta es en blanco y que resulta inconstitucional. En primer lugar, nosotros decimos que no es en blanco, pero si lo fuera, ¿por qué las otras no son inconstitucionales y esta va a serlo? Esta es una pregunta que ustedes tienen que contestarme.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Senador Rubio.

SEÑOR RUBIO.- Gracias, señor Presidente.

SEÑOR ABDALA.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador, para contestar una alusión?

SEÑOR RUBIO.- No voy a ocupar todo el tiempo; quizá más adelante se la pueda conceder.

SEÑOR PRESIDENTE.- No alteremos por esta vía la lista de oradores.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: sin ocupar todo el tiempo, quiero dar mi postura en relación con este tema.

Quiero decir, en primer lugar, que los accidentes son informados, pero eso no significa que tengan visibilidad; son dos conceptos distintos: una cosa es que sucedan estos hechos desgraciados y otra es que esto forme parte de la conciencia que la sociedad tiene de los problemas. A nuestro juicio, el saldo más importante de todo el proceso reciente es la creciente gravitación de este tema. Este debate, en sí mismo, es una parte de eso y creemos que ello se ha debido a que, por un lado, la accidentabilidad ha aumentado con la actividad económica –ello forma parte de la realidad mundial y no se puede examinar un elemento con independencia del otro– y, por otro, ha habido una acción muy fuerte de protesta del movimiento social en torno a este tema. En ese sentido, debemos hacer un reconocimiento al movimiento sindical uruguayo y, en particular, al Sunca. Esta cuestión pasó a ser parte del debate de la sociedad y no de unos pocos, y nos congratulamos de que así sea, porque significa que la conciencia creciente del problema que tenemos es un disparador de las medidas. Cada vez más orientales consideramos que es una afrenta a la sociedad uruguaya que haya 50.000 o 60.000 accidentes por año –prácticamente uno de cada veinte trabajadores sufre un accidente–, 500 o 600 incapacitados permanentes por año, o 50 o 60 muertos por año. Eso es, reitero, una afrenta a la sociedad uruguaya, porque todos sabemos que si se cumpliera con determinadas normas de prevención, esas cifras se abatirían en forma muy significativa.

Creo que este es el primer elemento y el más importante, más aun que los proyectos de ley que podamos aprobar. Esto no se resuelve con una sola medida, sino que debe existir un abanico de ellas. Se ha citado el caso español, pero hay muchos otros. Nosotros entendemos que debe haber un amplio espectro de medidas en distintos campos, desde lo educativo a lo cultural, a la información y a las negociaciones entre trabajadores y empresarios, tanto del sector público como privado.

En cuanto a la pregunta que planteó el señor Senador Pasquet, quiero decir que con este instrumento estamos, por lo menos, abarcando a las empresas públicas, así como también a la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, aunque no tenga la figura jurídica de una empresa pública; de todos modos, en último término, esta interpretación tendrán que hacerla los Jueces. No entiendo que del texto de este proyecto de ley se desprenda, de una manera hemipléjica, que está orientado solo al sector privado y que si el mismo hecho le sucediera a un trabajador público por imprevisión de su jerarca, no hay responsabilidad. Si en un caso tuviera responsabilidad penal y en el otro no, a mi juicio sería de una inequidad grosera. Esto lo digo al pasar, pero para no olvidarme, porque es un tema sustancial.

Retomando lo que estaba diciendo, me parece que es un gran logro que este tema esté instalado, pero pasemos ahora al amplio abanico de medidas, que en algunas cuestiones se está cumpliendo, aunque en otras tenemos un déficit notorio. Aquí se ha asumido la omisión –para utilizar un término tan empleado– del sistema político uruguayo. El señor Senador Ab-

dala comprometía su trabajo –¡bienvenido sea el de todos!– para elaborar una ley más global sobre estas cuestiones, que tome todas las aristas de este problema en lo que se refiere a lo legal. Ahora bien, nosotros hemos llegado a la conclusión de que es necesario introducir una figura penal, porque la realidad indica que si existen esas decenas de miles de accidentes, gran parte de ellos fatales, y no hay responsables, no podemos ser tan tontos para pensar que en todos los casos los responsables fueron los propios trabajadores. Si no aparecen los responsables es porque hay un problema, que puede ser de vacío jurídico, o cultural de incumplimiento de las normas jurídicas existentes. Después del examen realizado por mucha gente que ha trabajado durante considerable tiempo en este tema, nos pareció que si esta era la realidad, era necesario introducir una figura penal que no teníamos dudas de que iría a operar como un disparador de medidas, porque entonces cesaba la cultura de la impunidad en este campo. La que existe es una cultura de la impunidad; es la cultura de que, en realidad, si incumplo –ya sea en el ámbito público, privado o social– las normas de seguridad, ¿qué me puede pasar? Podré tener que pagar una reparación económica, pero no hay otras consecuencias. Para nuestra sociedad, que ha ido construyendo una cultura sobre los derechos, pero también sobre las obligaciones, esto es una incongruencia. Por lo tanto, desde el principio hemos sido partidarios de que existiera esta figura. Nos pareció que los Diputados –del Frente Amplio y del Partido Nacional– que elevaron el primer proyecto de ley a la Cámara de Representantes daban el diagnóstico justo de muchos de los elementos. Señalaban que en la sociedad uruguaya la prevención no ha crecido como lo ha hecho la actividad económica y, por lo tanto, los accidentes han aumentado con más rapidez que el producto. Esto había que tomarlo y revertirlo; esa es la esencia del diagnóstico que realizaron.

Ahora bien, ¿cómo se sigue con esto? Esto está difundido en todas las actividades de la sociedad. Podemos saber poco, pero existen bases de datos que nos indican no solo el costo a que aludía el señor Senador Lorier y que figura en el repartido de subsidios por accidentes de trabajo del Banco de Previsión Social, sino que nos da, también, por rama de actividad, la entidad de los accidentes de trabajo. En primer lugar están las industrias manufactureras. Solo este dato le dice a la Cámara de Industrias –y creo que lo reconoce en documentos que ha publicado– que acá hay un problema. En segundo término está la construcción; en tercer lugar se ubican el comercio y la reparación de vehículos; en cuarto término está la producción agropecuaria; en quinto lugar tenemos el transporte y el almacenamiento, y en sexto término se ubica la actividad doméstica, es decir, los hogares. Para hacer una segunda aclaración de mi parte, quiero decir que entiendo que del texto que está a consideración no se desprende que la actividad doméstica esté comprendida. Uno puede decir esto está bien o está mal, pero esto está pensado en la lógica de las empresas que producen bienes y servicios, con todo el alcance que la interpretación económica y jurídico-institucional le dan. Puede ser que tenga vacíos en el sector público, en algunas cuestiones –porque uno puede entender que, en realidad, no se trata de una empresa–, o en relación a la actividad doméstica. Sin embargo, no creo que este proyecto de ley abarque el ámbito doméstico –me parece una interpretación muy forzada–, más allá de que en el ámbito del Banco de Previsión Social, por razones administrativas, una persona que tiene un trabajador doméstico deba anotarse como empresario. Ese es un problema de rutina administrativa y acá estamos hablando de otra cuestión.

Hecha esta segunda aclaración, quiero señalar que discutí el tema durante mucho tiempo en mi fuerza política y no me parece que las objeciones que se le puedan hacer desde el punto de vista, digamos, de las certidumbres o de las vulnerabilidades del proyecto de ley estén por el lado de leyes y reglamentaciones. En ese sentido, creo que las preguntas realizadas por el señor Senador Lorier son las correctas. Hay una serie de delitos –como los que tienen que ver con normas sanitarias o con el contrabando; podría citar aquí media docena de artículos del Código Penal– que remiten a reglamentaciones, pero no me parece que el tema esté por ahí. Pensé que las vulnerabilidades del proyecto de ley se salvaban introduciendo el concepto de omisión deliberada, por más que quizás podría dejar algún caso afuera. Y digo esto porque, ante todo, me considero un Legislador; soy un Legislador de partido. Entonces, como Legislador, y de partido, debo decir que voy a votar lo que resolvió mi Bancada; como Legislador de partido estoy expresando mis convicciones, porque creo que este es un deber de lealtad ante mis compañeros y ante la sociedad. Desde ese punto de vista entendía –lo defendí desde diciembre hasta ahora– que había que introducir este concepto, porque brindaba al proyecto de ley mayor nitidez desde el punto de vista jurídico, mayor aplicabilidad desde el punto de vista penal, mayor consistencia desde el punto de vista de las reglas del Derecho Penal y mayor certidumbre acerca de las conductas que podía abarcar y las que no, haciéndolo más perdurable en el tiempo. No fue ese el criterio mayoritario y se optó por este otro camino. Por eso, como Legislador de partido, voy a votar este otro camino. La vida dirá.

De cualquier manera, creo que estamos avanzando en una cuestión de altísima sensibilidad, donde no podemos quedarnos simplemente mirando la situación. Creo que es un acierto introducir el escalón anterior y anticipar la barrera de punibilidad: lo que se ha llamado “el delito de peligro”. Si bien no me gustan los delitos de peligro, el artículo 21

del Código Penal, elaborado en 1934 –aclaro que me parece un atraso desde el punto de vista ideológico, porque fue elaborado en pleno contexto internacional del fascismo e inspiró múltiples concepciones, por más que Irureta Goyena moduló muchas de sus aristas más extremas–, expresa que el dolo y la culpa se presumen en esta clase de delito, salvo que se pruebe lo contrario; o sea que se invierte la carga de la prueba.

En definitiva, he tenido problemas con esto, pero me parece bien que se anticipe la barrera y que si se incumplen las normas de prevención se pueda incurrir en una figura penal que, por lo tanto, es objeto de la sanción más importante, que es la establecida por el Derecho Penal –más allá del tiempo que tenga, de si es excarcelable o no y todo lo demás–, porque también es la última instancia de la sanción social. No estamos hablando de cosas pequeñas. Me parece que ese camino era mejor, pero se optó por este otro. Respaldo este otro camino porque ha sido la decisión democrática de mi Bancada y creo que con el correr del tiempo lo evaluaremos.

Entiendo que la reglamentación debe ser muy exigente. Una de las claves de la viabilidad de este proyecto de ley es que la reglamentación establezca, desde el punto de vista técnico, cuestiones a las que es necesario dar determinados límites para que quienes apliquen esta norma y decidan en última instancia –los Jueces– sepan a qué atenerse y no tengamos pronunciamientos distintos para hechos similares, porque eso generaría incertidumbre y, al mismo tiempo, sería como un búmeran con relación a la propia norma. Creo que esto se puede salvar en este terreno.

Después estaremos atentos al dictamen y a la evolución que el tema tenga, fundamentalmente en el ámbito judicial, que es donde se dirimirán estas cuestiones.

Ahora bien, comenzamos a dejar de ser omisos como Legisladores en una cuestión en la que le va la vida alos trabajadores, ocupándonos de los accidentes que les dejan de por vida una secuela que los invalida y los incapacita. Esta es una realidad demasiado dolorosa como para que nosotros tardemos más en legislar sobre esta cuestión.

Es cuanto quería expresar, señor Presidente.

Antes de finalizar, con mucho gusto concedo una interrupción al señor Senador Abdala.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: el señor Senador Lorier nos conminaba a que respondiéramos cómo se justifica o se explica que alguien fundamente o pronostique la eventual inconstitucionalidad de esta ley a la luz de que ya hay pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que vincular la tipificación de un delito a la reglamentación no es inconstitucional. Es muy difícil dar esa respuesta, y sobre todo mucho más difícil ponernos de acuerdo, cuando el señor Senador Lorier es el único integrante de este Cuerpo –hasta ahora– que ha negado que estemos frente a un delito o a un tipo penal en blanco.

Aquí nos hemos dividido en cuanto a la eventualidad de que estemos frente a una figura que incurre en la responsabilidad objetiva en materia penal. Los defensores del proyecto de ley han dicho que no, han postulado la intencionalidad y otros hemos dicho que la mayor vulnerabilidad –coincido en esto con el señor Senador Rubio– está precisamente en que se establece precisamente una suerte de responsabilidad penal objetiva. En ese sentido hubo opiniones de todas las Bancadas, aun de la propia Bancada de Gobierno. Ahora bien, que estamos ante un tipo penal abierto, no lo niega nadie salvo, por lo visto, el señor Senador Lorier. Podemos discutir si es total o parcialmente abierto, pero que es abierto lo es y no hay duda de que se debe llenar con otras disposiciones, porque se desprende de su sola lectura. En este caso se agrava por la circunstancia de que esto debe, entonces, integrarse con disposiciones que no son de rango legal ni, obviamente, de naturaleza penal. Además, las que no son de rango legal, ni siquiera tienen el valor o la virtud de la generalidad, porque no necesariamente debe tratarse de un decreto del Poder Ejecutivo o de un reglamento. Puede tratarse –lo dijimos antes y reiteramos ahora– de normas de muy inferior jerarquía, de un órgano desconcentrado del Ministerio, como la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social o la Dirección Nacional de Trabajo.

Entonces, la vulnerabilidad o la debilidad están dadas por los dos factores. Sin duda, la responsabilidad objetiva es el aspecto mayor y creo que eso puede ser conducente a una declaratoria de inconstitucionalidad, pero no es al Senado al que le corresponde determinarla. Será a la Suprema Corte de Justicia y dependerá de cómo se presente, de cómo se reclame, de qué es lo que se alegue y cómo se fundamente, desde el punto de vista de las circunstancias de hecho y de las de Derecho, y la Suprema Corte de Justicia resolverá. Que en una circunstancia anterior haya una sentencia referida a un delito que se remite a la reglamentación, y que la Suprema Corte de Justicia halla que no era inconstitucional, no es una verdad eterna; no es para siempre, fundamentalmente, reitero, en sistemas jurídicos como el nuestro donde los jueces son libres de fallar en un sentido o en otro, sin tener que remitirse –como, por ejemplo, en el sistema anglosajón– a lo que fallaron sus pares

en las instancias anteriores. Por esa razón, simplemente, señalamos lo que señalamos. Es natural que cada quien asuma la función que institucionalmente le corresponde. Nosotros tenemos que legislar bien, y si tenemos dudas o hay un riesgo notorio y evidente, reconocido desde todas las Bancadas parlamentarias, en el sentido de que la debilidad de esta norma puede conducir a que sea declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, digámoslo y asumámoslo. En ese sentido, creo que no se han dado razones, por lo menos, lo suficientemente convincentes como para que nosotros no persistamos en el temor de que esto vaya a acontecer.

Muchas gracias.

19) SOLICITUDES DE LICENCIA E INTEGRACIÓN DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase una solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 18 de marzo de 2014.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Danilo Astori

De mi mayor consideración:

De acuerdo con lo establecido en la Ley n.º 17.827, de 14 de setiembre de 2004, solicito al Cuerpo que tan dignamente preside, se sirva concederme el uso de licencia el día miércoles 19 de marzo por motivos personales.

Sin más, lo saludo atentamente.

Luis Rosadilla. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–28 en 29. **Afirmativa**.

Se comunica al Cuerpo que los señores Carlos Gamou, Pablo Álvarez, Javier Salsamendi y Juan Souza han presentado notas de desistimiento, informando que por esta vez no aceptan la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Hebert Clavijo, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 18 de marzo de 2014.

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Cr. Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

Por la presente y de acuerdo con lo dispuesto en el literal D del artículo 1.º de la Ley n.º 17.827, solicito a usted se me conceda licencia desde el día miércoles 19 hasta el día lunes 31 de marzo del corriente año, inclusive.

La misma tiene por objeto corresponder a la invitación de la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo, la cual se adjunta, para asistir al XVIII Seminario internacional "Los Partidos y una Nueva Sociedad", a celebrarse en la Ciudad de México D. F.

Sin otro particular, saludo a usted con mi mayor cortesía.

Rafael Michelini. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–27 en 28. **Afirmativa**.

Se comunica al Cuerpo que el señor Felipe Michelini ha presentado nota de desistimiento, informando que por esta vez no acepta la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Antonio Gallicchio, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

Léase otra solicitud de licencia.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Montevideo, 18 de marzo de 2014.

Sr. Presidente de la
Cámara de Senadores
Danilo Astori
Presente

De mi mayor consideración:

A través de la presente, solicito al Cuerpo que Ud. preside, me conceda licencia hoy martes 18 de

marzo, a partir de las 19:30 h., por motivos personales.

Solicito también se convoque a mi suplente respectivo.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente.

Constanza Moreira. Senadora".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

–27 en 28. **Afirmativa**.

Se comunica al Cuerpo que los señores Eduardo Muguruza, Francisco Beltrame, Aníbal Rondeau, Juan José Domínguez, Andrés Berterreche, Aníbal Pereyra, Gabriel Frugoni, Carlos Baldassini, Yamandú Orsi, Daniel Garín, Daniel Montiel y Rubén Martínez Huelmo han presentado nota de desistimiento, informando que por esta vez no aceptan la convocatoria a integrar el Cuerpo, por lo que queda convocado el señor Julio Battistoni, a quien ya se ha tomado la promesa de estilo.

20) RESPONSABILIDAD PENAL EMPRESARIAL

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la consideración del proyecto de ley de Responsabilidad Penal Empresarial.

Tiene la palabra el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: es un momento difícil; una sesión rara y compleja. Todos acá nos conocemos más allá de las posturas políticas que defendemos, de los partidos, de los colores, de las divisas y de las ideologías. Con el correr de los años vamos conociendo nuestros problemas, inquietudes, debilidades y pasiones. Todos saben, señor Presidente, que comulgo con la convicción que pongo cada vez que hablo y defiendo un proyecto de ley; quizás una pasión sea superior a otra. Esta instancia no va a ser diferente, pero sí quiero trasmitir que esa convicción que permanentemente pongo en cada proyecto de ley también la voy a poner en esta circunstancia, votando la iniciativa tal cual está. Estoy convencido de que hay que dar un paso al respecto en cuanto a la sustancia, así como también estoy convencido –me hago cargo de lo que digo– de que es parte del problema de la Bancada de Gobierno hacer nacer frágil esta ley. Estoy muy convencido de eso. No estamos arropando al niño para que pueda crecer fuerte, y esa no es una responsabilidad de la oposición sino nuestra, muy nuestra. No es por la génesis de la ley, sino que arranca así en parte en el Gobierno y en parte en el desarrollo del movimiento social y sindical, el cual aplaudo porque creo que los sectores sociales se deben movilizar por el reclamo de soluciones a sus problemas. No me preocupa si la movilización es más o menos fuerte, porque me pongo en el lugar de un trabajador de la construcción que todos los días va a trabajar y comparte con otro compañero el almuerzo, la mateada y el trabajo, pero un día ese compañero se cae de un andamio y es él quien tiene que ir a decir a la esposa que su cónyuge no está más. ¡La pucha, que uno tiene ganas de hacer cualquier cosa! El Sunca trabajó y dirigió esa energía para construir un marco legal que permitiera, junto con otras medidas, ayudar en el tema. El problema está en la Bancada de Gobierno, en nosotros que no le dimos al proyecto la fortaleza correspondiente para que estuvieran todos los votos y todas las voces con la pasión y la fuerza que se necesita para defender las medidas. Una de ellas es: "Nunca más accidentes laborales". Sabemos que la ley no será mágica, no arreglará todo, pero dará una señal en la dirección correcta y eso es lo que estamos votando. Y nosotros no vamos a dejar de dar la señal en la dirección correcta, pero también hemos peleado hasta el último minuto, hasta el último segundo para que la ley estuviera más arropada, más fuerte y vigorosa frente a cualquier embate de los que no la quieren. Y tiene razón el señor Senador Lorier cuando indica quiénes no quieren la ley. ¡Con más razón deberíamos poner esfuerzo en arropar el proyecto de ley! ¡No debería tener ningún tipo de vulnerabilidad!

En algo nos hemos equivocado, porque lo mismo sucede cuando nombramos a Korzeniak, que es un hombre destacadísimo, un especialista, un constitucionalista al que permanentemente estamos consultando. Además, fue integrante de este Senado y personalmente he aprendido mucho con él. Es un hombre jocoso, de buena labia y muchas anécdotas. Recuerdo que en las Comisiones de Presupuesto nos hacía pasar bien, teniendo en cuenta lo tediosas que eran. Lo cierto es que cuando ponemos una y otra vez arriba de la mesa el dictamen de Korzeniak, estamos olvidando que la izquierda siempre ponía un enjambre, un ejército de constitucionalistas y especialistas en defensa de nuestras leyes. ¡Algo está pasando! Tenemos un compañero destacadísimo, que seguramente tiene razón en abordar y fortalecer nuestras posiciones. No se trata de si lo que dice Korzeniak está bien o está mal; seguramente esté bien. ¡Vaya si es una voz autorizada! Pero nosotros tendríamos que haber arropado este proyecto de ley con más opiniones, y escuchar las que nos advierten sobre algunos problemas. Yo no voy a dejar de dar la señal correcta: "nunca más accidentes laborales", pero también digo que esto está naciendo con fragilidad y tenemos que encontrar, desde la Bancada de Gobierno, la forma de construir una fortaleza para esta ley.

Voy a hacer una digresión, señor Presidente. Discúlpeseme, pero cada partido se identifica como se identifica y creo que nosotros, la izquierda uruguaya, el Frente Amplio, representamos el mundo del trabajo; quizás otros también lo representen, o no. Cada uno tendrá la definición con que se identifique. Y ese mundo del trabajo está representado por los trabajadores sindicalistas, nuestros hermanos, con los que permanentemente estamos dialogando, y también por el resto de los trabajadores, aunque no estén sindicalizados. Así, hacemos leyes para los peones rurales y para el servicio doméstico, aunque en muchos casos no se nos pida, porque son los débiles a los que defendemos, pero también son los cooperativistas, los cuentapropistas, los microempresarios y también los pequeños y los medianos empresarios.

Creo que ese mundo que representamos hoy no lo tenemos en la misma sintonía como otras veces. Es cierto que hemos votado 50 leyes desde que empezó el Gobierno de Tabaré Vázquez, continuando luego en el del *Pepe* Mujica. Justamente, ¡si nosotros sentimos que representamos a ese mundo, el mundo del trabajo, bueno fuera que no hiciéramos leyes para defender sus derechos! Pero todas esas leyes tuvieron un consenso inmenso en la Bancada de Gobierno. En muchas oportunidades, con ese sentido de convicción y de fuerza arrolladora, se convenció a otros sectores fuera del Frente Amplio. Pero teníamos la matriz de que en cada circunstancia estábamos todos, no solo con el voto, sino también con la voz, la acción, la potencia y la energía para defender esos avances, pues sabíamos que en la medida en que les dábamos nuestra fuerza, seguramente ya no tenían retroceso. No siento lo mismo hoy, señor Presidente. No quisiera, dentro de seis meses, tener que poner la cara ante los trabajadores –en realidad, siempre pongo la cara– cuando vengan a preguntarnos qué les hicimos, por qué no les advertimos que la ley podía tener vulnerabilidades, si nosotros somos los profesionales, a quienes ellos pusieron en el Senado. Es decir, no se trata solo de la ley, sino de su génesis con la participación de la gente; más adelante vendrá el seguimiento de la ley, su fortalecimiento, su consolidación y los avances que se puedan hacer al respecto. En este caso sentimos que no hay una sintonía, como sí la hubo en el proceso de las otras 50 leyes. El problema está en nosotros, porque cuando se hizo aquella reunión de Bancada, con 14 Senadores, se decidió avanzar y algunos sectores plantearon que se quería dar una señal clara en cuanto a este tema, tal como lo está haciendo hoy el Frente Líber Seregni con la consigna: "nunca más accidentes de trabajo", ya que en lo conceptual estamos de acuerdo. Ahora bien, debo decir que yo soy uno de los articuladores –hay muchos en la Bancada– y cuando los sectores decidieron conversar con los Diputados, nunca pensé que se diera una situación de no entendimiento. En este sentido, me siento como quien, en una cuesta, no pone el freno de mano ni cambio al auto, y al bajarse del vehículo este comienza a ir hacia atrás y después ya no hay arreglo. Como bien sabe el señor Presidente, hasta último momento estuve trabajando con sindicalistas y con otros Senadores para ver si encontrábamos una solución, pero hasta hoy ello no fue posible.

Quisiera hacer otra digresión, señor Presidente. La izquierda uruguaya logró conformarse –también es la historia del movimiento sindical– con una gran flexibilidad, con una gran aceptación del otro, entendiéndolo y dándole una mano. De lo contrario, no sería entendible que cristianos y comunistas convivieran en una misma organización, así como batllistas y blancos independientes, con toda la historia que tienen detrás. Todos los sectores de izquierda conviven en las discusiones y pasiones que tenemos permanentemente. Cuando vino el ex-Presidente *Lula*, en una Mesa Ejecutiva dijo que el PT es como el Frente Amplio, pues nos reunimos viernes, sábado y domingo, y el domingo a las diez de la noche resolvemos juntarnos a los quince días para seguir discutiendo. Somos discutidores y eso hace a nuestra propia unidad y fuerza. Y yo percibo que ese sentido de amplitud hoy no lo tenemos, lo cual hace frágil la ley. Me hago cargo de eso, porque yo me clavo cuchillos.

Cuando yo era joven, estudié tornería y en plena dictadura perdía empleos ni bien empezaba a trabajar, porque cuando se enteraban de que mi apellido era Michelini, me echaban. Así era la vida. Pero me acuerdo de Vizcaíno, que era un dirigente sindical de la bebida, de una empresa de refrescos muy importante. Yo era un botija, creo que ni siquiera había cumplido la mayoría de edad, y mi familia necesitaba los recursos pues vivíamos en una situación muy delicada, con una dictadura que siempre nos estaba golpeando la puerta, con dos hermanas presas, dos hermanos exiliados y habiendo sucedido lo de mi padre. Cuento esto para que se sepa por qué pienso que en esta ley debimos haber puesto más energía. En aquellos tiempos algo se hacía y era inmenso, pero era poco en comparación a lo que se puede hacer cuando se vive en un momento de libertad. Vizcaíno trabajaba en la desencajonadora, la máquina que levanta las botellas para ponerlas en la lavadora, yo estaba en la parte de mecánica y cada tanto nos cruzábamos y hacíamos alguna reflexión política. Él me decía que nos habíamos equivocado, pues habíamos defendido a muchos trabajadores que venían alcoholizados y, si la empresa los echaba, entonces le parábamos la empresa, pero como eso no podía suceder entonces se dejaba pasar a personas que habían bebido algo de alcohol. Esto sucedía sobre todo en el turno de la tarde o en el nocturno. Vizcaíno decía que no nos dábamos cuenta de que no estábamos defendiendo la vida de la persona. En más de una circunstancia hubo algún accidente, que por suerte no cobró vidas, pero sí provocó mutilaciones.

Ellos pensaban que estaban defendiendo lo bueno, pero después me decía que teníamos que reflexionar. Por supuesto que en aquellos tiempos tenía muchos menos años y ninguna cana, pero lo cierto es que todo eso fue permeando todo el movimiento sindical. El otro día me decía un empresario que hay que reconocer al Sunca y al PIT-CNT que le ganaron un tanto, porque no se está discutiendo por salario –tema por el que siempre se pelean–, sino por seguridad. Decía que cuando él prepara a un funcionario para utilizar una máquina que vale US$ 300.000 o US$ 400.000 y no cuida su seguridad, tiene que pensar en cuánto le cuesta si la máquina se le rompe o si tiene que volver a capacitar al funcionario o, en su defecto, a otro. Aceptaba que en el fondo ellos tienen razón. Y eso es lo que no vamos a dejar de votar: el fondo de este asunto, aunque sabemos que esta ley se está aprobando con fragilidad y que, a mi juicio, no hicimos honor a ese espíritu frenteamplista que siempre tenemos, primero nosotros, el Frente Líber Seregni, que debemos haber cometido mil errores, y luego también los demás.

A ese convencimiento de que hay que votar y dar la señal de “nunca más accidentes laborales” hay que sumar otro tema, que no estará a la misma altura pero que sí pesa en nosotros: el tema de la unidad. En este sentido, soy el más orejano de todos, el que más se dio cuenta de que cuando no hay unidad no hay cambios y de que cuando hay unidad de propósitos y de acción, entonces sí los hay. Me costó mucho tiempo entender esto, señor Presidente, me di muchas veces la cabeza contra la pared y fueron muchos sueños que dejaron algunos años de joven, pero ahora cuido esa unidad porque cuando uno aprende, aprende. En ese sentido, nunca estuvo arriba de la mesa irnos de Sala o generar cualquier circunstancia que pusiera a seis Senadores de la mayoría del Gobierno en tela de juicio con respecto a la unidad. Eso se tendrá que valorar también, señor Presidente, porque no es un hecho menor. En cuanto al tema de las mayorías parlamentarias, tan en boga hoy en la discusión, nosotros no vamos a quebrarla, ni por un tema ni por otro, ni por la constitucionalidad. El señor Senador Moreira en reiteradas oportunidades nos dice que esta ley puede ser inconstitucional. Ya lo hemos escuchado; somos hombres y mujeres grandes, somos todos adultos y está bien que nos aconseje, pero somos partidos políticos. Además, nos aconseja según su experiencia, porque en cinco años el Gobierno del Partido Nacional tuvo once inconstitucionalidades, y nosotros en nueve años, llevamos ocho. Por lo tanto, la alegría va por barrios. Esto no quiere decir que no haya fragilidades; nosotros no estamos negando los hechos ni ocultando la realidad, pero no aceptamos que se trate de insinuar que algunos saben y otros no, porque acá somos todos iguales. En todo caso, discutiremos con respeto, pero si es un tema de inconstitucionalidad, tenemos que ir de a poco. Vuelvo a decir que considero que hay fragilidades, pero no porque me lo diga el señor Senador Moreira.

Creo que a esta altura todos nos conocemos, sabemos los puntos que calzamos y todos tenemos la sabiduría –el señor Senador Moreira es abogado– o contamos con el respaldo y el consejo de distintos juristas a los que consultamos, además de que leemos todo lo que se dice en la prensa.

Con respecto a las mayorías parlamentarias quiero insistir en lo siguiente. Voy a hacer una digresión, el señor Presidente me la va a marcar y me dirá que estoy fuera de tema, pero no puedo dejar de manifestarla. Se ha insistido mucho en que el Frente Amplio no debe tener mayorías parlamentarias en el futuro. Ayer, en una entrevista, el señor Senador Larrañaga –que en estos momentos no se encuentra en Sala– dijo que no quería que el Frente Amplio tuviera mayoría parlamentaria. Entonces, le preguntaron cómo iba a gobernar y contestó que iba a armar otra. Es decir que no se trata de que el Frente Amplio no tenga mayoría parlamentaria, sino que la quieren tener ellos, pero nosotros también queremos tenerla. Por tanto, centren la discusión sobre eso y que la gente decida a quién le va a dar la mayoría parlamentaria, pero no digan que no es bueno que haya mayoría parlamentaria porque cuando no la hay el país se vuelve ingobernable. Si eso es lo que se quiere, díganlo. Ahora bien, cuando se le hizo la pregunta al señor Senador Larrañaga él dijo que ellos querían armar su mayoría y señaló textualmente: “No queremos que haya un desgobierno; queremos que el Gobierno sea nuestro”. Está bien; eso es legítimo, pero –repito– respetar y cuidar la mayoría parlamentaria es muy importante.

El 1.º de marzo de 2005, cuando asume el doctor Tabaré Vázquez, también lo hace el equipo económico que, en mi opinión –y me hago responsable de las palabras que digo–, ha marcado toda una década. Ese equipo fue liderado primero por el actual Presidente del Senado, luego por el economista Lorenzo y ahora por el economista Bergara, junto con otra gente –quizás me esté olvidando de muchos–, y ha señalado un rumbo que es notorio porque la economía tuvo beneficios de todo tipo. La economía que surgió de ese equipo no está en discusión, aunque se pueda discrepar con algunas medidas. ¡Cuánto de lo que hoy tenemos se lo debemos a una Bancada del Gobierno que en la Cámara de Representantes y en la Cámara de Senadores le dio estabilidad a esas políticas, a esas leyes, aunque quizás algunas no fueron todo lo buenas que sería posible! Sin embargo, quien venía a invertir sabía que eran claras, que se mantenían en el tiempo y que no éramos como una veleta que modificábamos nuestra legislación cada diez minutos. Esto se logra con la mayoría parlamentaria y es la estabilidad del país, con la que no jugamos. Nosotros no vamos a

generar el antecedente, para que luego lo generen otros y después otros y ya no solo no haya mayoría parlamentaria sobre un tema, sino sobre ninguno.

Voy a decir algo más –y quizás algún integrante del Partido Nacional se ofenda– que para mí es una realidad. En muchas oportunidades aquí he escuchado decir a los blancos que integran un partido de hombres libres, como si los integrantes del Partido Colorado y del Frente Amplio estuviéramos obligados a permanecer en el lugar que estamos. Siempre manifiestan que integran un partido de hombres libres y, entonces, dicen y hacen lo que quieren. Está bien y es admirable, pero yo tengo una sensibilidad distinta. Yo creo en lo colectivo porque si no se construye lo colectivo, no hay leyes; pienso que la sociedad también lo sabe, señor Presidente. No en vano las veces que gobernó el Partido Nacional –con Presidente de la República– fueron muy pocas en la historia. Parece que la idea es que haya un programa de un candidato y otro programa de otro candidato. Cuando teníamos aquella Ley de Lemas, tan expansiva, donde había varios candidatos y proyectos, naturalmente, el país era ingobernable. El Partido Colorado –con el que tengo muchas discrepancias– tenía otro oficio y el Frente Amplio demostró que discute, trata de convencer afuera y, naturalmente, también intenta convencer adentro, aunque creo que en este caso no lo hizo a cabalidad y me hago responsable, primero que nadie, de esa circunstancia. Me hago responsable de esa circunstancia, señor Presidente, porque creo que lo conceptual de la ley, la señal más potente, el "nunca más accidentes de trabajo", hay que darla.

SEÑOR LARRAÑAGA.- El señor Senador está fuera de tema, señor Presidente.

SEÑOR MICHELINI.- Le doy una interrupción al señor Senador Larrañaga si la pide con insistencia.

Reitero que la señal hay que darla; hay que saber qué es lo importante y qué es lo accidental, pero así como decimos eso, también nos hacemos la autocrítica en el sentido de que no podemos seguir por un camino donde uno o dos Diputados generan una situación de dominó con otros compañeros y, entonces, en lugar de tener a toda la Bancada votando y defendiendo con toda su fuerza, potencia y energía la ley y el texto, la tenemos a media máquina. Esa es la verdadera historia.

SEÑOR HEBER.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

SEÑOR MICHELINI.- Le concedo una interrupción el señor Senador Heber, a quien ya extrañaba.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Senador.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: no es que me extrañara el señor Senador Michelini sino que nosotros lo extrañábamos a él porque está haciendo una argumentación que –notoriamente– termina yéndose del tema en cuestión, que nos invita a discutir otros asuntos y que nos lleva a contestar alusiones de carácter político que no tienen absolutamente nada que ver con el asunto que hoy estamos considerando. ¿Por qué se da esta situación? Porque tiene un conflicto interno en virtud de que se lo han llevado por delante las mayorías dentro del Frente Amplio y también el Sunca. Entonces, como tiene el brazo torcido –no roto–, le duele y no hace otra cosa que salir a buscar una polémica con el Partido Nacional sobre un tema histórico. Señaló que ganamos pocas veces y cuando llegamos al Gobierno hicimos ingobernable al país.

Señor Presidente: no vamos a ingresar en una discusión de carácter histórico sobre los gobiernos del Partido Nacional, que han sido formidables a lo largo de la historia y que todavía se comparan con ellos. Pero ese no es el tema en cuestión y ahora estoy contestando una alusión muy clara sobre un asunto que no tiene absolutamente nada que ver con lo que hoy estamos considerando.

Acá se va a votar una ley a desgano, el señor Senador está con mucha bronca y la está tirando en el Senado de la República en vez de dar la discusión y hacer el reproche interno que, naturalmente, significa votar algo a disgusto, como él mismo lo confesó. No puede defender una ley con la que no está convencido plenamente, entonces, realiza una larga teoría colectiva y termina acusando al Partido Nacional de ser un partido de hombres libres. ¡Fíjense cuál es la acusación que se le hace al Partido Nacional: que es un partido de hombres libres! Sí, lo somos, y después dice que eso es admirable, aunque él no está en ese rumbo. Él no es libre, sino que está preso en lo colectivo; es obsecuente, obediente. Eso es muy difícil de llevar adelante en el Partido Nacional y si eso nos ha costado perder gobiernos no podemos cambiar nuestra naturaleza. Cuando fuimos Gobierno, el Partido Nacional gobernó alineado sin torcerle el brazo a nadie, tratando de generar los consensos adentro y también afuera.

Se reprocharon palabras de uno de nuestros candidatos, del señor Senador Larrañaga, porque cuestiona la mayoría absoluta del Frente Amplio y procura sacarle la mayoría. ¡Sí, señor! De eso se trata; de sacarle la mayoría absoluta al Frente Amplio para que, por lo tanto, no haya un cincuenta por ciento del país que le imponga al otro cincuenta por ciento una idea diferente, desconociendo su opinión. ¡Sí, señor! Coincido con mi compañero de Bancada, el señor Senador Larrañaga, en que vamos a ir a una elección procurando construir una nueva mayoría. ¡Sí, señor!

¡Lo vamos a hacer! ¡Y vamos a ir a la elección, señor Presidente!

(Manifestaciones en la Barra).

(Campana de orden).

–Aunque no le guste a nadie, vamos a dar una batalla. ¡Sí, señor! Y vamos a ir con nuestra verdad; no en contra de los trabajadores, sino a favor de ellos. ¡Acá nadie tiene el monopolio de la defensa de los trabajadores! ¡Nosotros defendemos a los trabajadores más que el Gobierno, señor Presidente, y no permitimos que se intente destratar a una fuerza política en el entendido de que está alineada con otra fuerza que no sea la de los más humildes y necesitados! Por eso, señor Presidente, nuevamente levantamos orgullosos nuestra voz: sí, ¡somos un partido de hombres libres y también defendemos la libertad sindical!

(Manifestaciones en la Barra).

SEÑOR PRESIDENTE.- La Barra no puede hacer manifestaciones. Si se insiste con esa actitud, la Presidencia se verá obligada a desalojarla.

Puede proseguir el señor Senador Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: en su momento adelanté que estaba fuera de tema y se podrá quitar de la versión taquigráfica lo que se considere que corresponde. Me extrañó que, estando fuera de tema, el señor Senador Heber no hubiese reaccionado antes. Tal vez luego reaccionó porque la sesión le resultó aburrida.

Estaba tratando de trasmitir –con mucha franqueza, como es costumbre de mi parte– que nuestra sensibilidad no pasa por decir "hago lo que quiero", sino por dar estabilidad, es decir, por generar condiciones de estabilidad siendo responsables del Gobierno. Somos discutidores, y en muchas oportunidades la Bancada discutió este tema, así como también asuntos relativos a otras leyes. Y eso de que nosotros podamos hacer lo que queramos, aunque no lo entiendan del otro lado, para nosotros es muy importante. Parte de los beneficios que está viviendo el Uruguay es producto de esa actitud de renunciamiento que hemos tenido muchas veces.

En ningún momento escondí que, convencido del fondo del proyecto de ley, tuviera dudas sobre su texto. ¡No escondo las cosas! Es sabido, señor Presidente, cuál es nuestra posición.

En lo que tiene que ver con los aspectos constitucionales, la decisión la tomará la Suprema Corte de Justicia. Nuestra tarea era blindar la ley lo más posible. Se habían planteado dos cambios: el tema de las leyes y reglamentos por normativa vigente –que si bien no era un gran cambio, ayudaba–, y agregar "que se omitieran deliberadamente", intencionalmente. En eso, no logramos avanzar. No es que el señor Senador Abdala nos diga que si no fuera por eso, estarían en condiciones de acompañarlo; no están diciendo que acompañarían el texto tal cual está, con esa única modificación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Senador, ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que usted dispone.

Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

–26 en 27. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Senador.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: no estoy diciendo que tomo las expresiones del señor Senador Abdala en el sentido de que si se modificaran esos aspectos estaría votando la iniciativa; pero sí dijo que eso cambiaba la situación, que le daba otro marco –como dice el señor Senador Baráibar–, y que para él era importante.

Vuelvo sobre mis pasos: para nosotros lo más importante era que la Bancada estuviera convencida del texto del proyecto de ley –sobre el fondo, el objetivo y el "nunca más accidentes de trabajo" estamos convencidos– y retomara la iniciativa política. Después, los Partidos Nacional y Colorado verían si lo votaban o no. Sé que si figurara ese texto se encontrarían en una situación aún más complicada. Estoy convencido de ello, así como también de que a la hora que la Suprema Corte de Justicia tomara la lupa –nadie puede saber cuál será su decisión– estaríamos mejor pertrechados. Además, estoy convencido de que, si al final venía un pronunciamiento adverso, sería bien distinto que encontrara a la Bancada unida, dando mayor fortaleza al futuro proceso de la ley.

En estas cosas, se gana o se pierde. No lo logramos; veremos cómo fortalecemos la idea de "nunca más accidentes de trabajo". El Frente Líber Seregni seguirá contribuyendo en lo que sienta que es mejor para el país, incluso manteniendo la gobernabilidad y la estabilidad en sus mayorías parlamentarias, pero planteando con total transparencia y honestidad cuáles son los problemas de los proyectos de ley que estamos votando. Este proyecto de ley tiene problemas y no queremos que después caiga sobre nuestras espaldas la responsabilidad de no haberlo advertido. Esto se asimila a aquella situación en la que a un nadador que se va más lejos uno le advierte que, por más que sepa nadar, debe ir con los recaudos necesarios.

Hasta último momento seguiremos aspirando a que, incluso en la discusión particular, podamos tener una mayor protección en el proyecto de ley que en el día de hoy acompañaremos, convencidos, con nuestros votos.

Es cuanto quería expresar.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Señor Presidente: la intervención del señor Senador Michelini ha sido demasiado extensa, alambicada y absolutamente inconsistente, intentando dar una explicación de lo que no puede explicar. Precisamente, me refiero a que tiene que venir a votar aquí lo que desde afuera de este recinto le mandaron votar. Esa es la realidad. Hoy la Bancada oficialista termina votando en contra de la recomendación de uno de los candidatos presidenciales de la coalición Frente Amplio, el doctor Tabaré Vázquez; termina votando en contra del consejo del señor Presidente de la República, y termina votando en contra de lo que el señor Senador Michelini opinó públicamente. Entonces, el señor Senador salta con esa interpretación de las mayorías. Por supuesto que he dicho que, más allá de la legitimidad –que nadie discute, porque proviene de las urnas–, me parece que le ha hecho mal al país y a la propia fuerza política una mayoría parlamentaria regimentada con la mano enyesada. Esa es la realidad. Entonces, lo que estará en juego el último domingo de octubre es si habrá mayoría parlamentaria de un partido o si, por el contrario, habrá que buscar mayoría parlamentaria con la presencia de más de un partido.

Es cuanto quería contestar ante la extensa y muy poco explicativa intervención del señor Senador Michelini, que tuvo que hacer doscientos vericuetos para explicar lo inexplicable en función de sus propias declaraciones.

21) SOLICITUDES DE NO ARCHIVO DE CARPETAS

SEÑOR PASQUET.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: en atención a lo dispuesto por el artículo 163 del Reglamento, la Comisión de Constitución y Legislación del Senado solicita al Cuerpo autorización para que continúen en trámite los asuntos que actualmente se encuentran a su estudio, sin excepción. Como la propuesta es absolutamente general, considero ociosa la lectura de todas y cada una de las carpetas que hoy están a estudio de dicha Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la solicitud del señor Senador.

(Se vota:)

–27 en 27. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

22) RESPONSABILIDAD PENAL EMPRESARIAL

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la discusión del proyecto de ley de Responsabilidad Penal Empresarial.

SEÑOR AGAZZI.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR AGAZZI.- Muchas gracias, señor Presidente.

El compañero Michelini decía que era consciente de haberse salido del tema; pues bien, yo voy a llevarlo dentro del título que el mismo tiene –como me acotan mis colegas–, porque es lo que hemos venido a debatir hoy.

En cuanto a este proyecto de ley, sobre el que se discutieron aspectos técnicos y sociales, tengo algunas cosas para decir, que sinceramente no pensaba plantear, pero tal como evolucionó el debate voy a hacerlo. En realidad, no integro la Comisión que lo analizó, pero en base a mi conocimiento y práctica en estos temas me parece oportuno señalar algunos conceptos.

Antes que nada diré que la iniciativa que vamos a aprobar hoy responde a un problema; un problema que nos da la realidad. Aquí hubo Legisladores que dijeron que en este tema hay mucho hecho y que la primera ley al respecto va a cumplir un siglo.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Lorier).

–Macanudo; es así. Pero actualmente tenemos un problema al que debemos encontrar una solución. Pienso que gran parte de la discusión que estamos teniendo en el día de hoy refiere precisamente a ese problema: la accidentalidad. En general, se ha hablado de los lesionados y, más que nada, de las muertes, que es el aspecto más macabro de las consecuencias de los accidentes de trabajo. Sin embargo, hay otro tipo de accidentes que son muy importantes y que

no se ven: la gente que se queda sorda de a poco, la gente que no ve bien, la que padece esas enfermedades lentas, que afectan a largo plazo, que no resultan en muertes bruscas pero derivan del trabajo. Esto está sucediendo porque, en realidad, tenemos muchos más asalariados, más ocupación, más trabajo y, en consecuencia, más accidentes, aunque porcentualmente estén bajando.

Quiero hablar del sector que conozco mejor: el del agro. En el año 2010 –cuyos valores tomo como referencia porque tengo otros datos que quiero utilizar, que son precisamente de ese año– hubo 5.999 accidentes laborales, en un total de 88.000 trabajadores. ¿Qué ocurre con estos trabajadores? Este es un factor que hoy no lo hemos considerado: según las estadísticas oficiales, que lleva el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el 74 % de estos trabajadores son no calificados; los trabajadores calificados del sector agropecuario son solo el 26 %. Un problema que incide en el nivel de accidentalidad en el trabajo es la calificación de los trabajadores, o sea, la preparación requerida para llevar adelante la tarea. Y esto afecta más a algunas áreas del trabajo que a otras.

Este es un tema nacional que nos aflige a todos. Creo que todos los señores Senadores acordamos que este es un problema al que hay que encontrarle una solución, pero se plantea una discusión sobre las diferencias que tenemos acerca de la solución que estamos proponiendo.

(Ocupa la Presidencia el señor Danilo Astori).

–Pues bien, lamento mucho que no podamos acordar en lo que queremos hacer; no puedo hacer más de lo que estoy haciendo. Considero que esto tiene que ser una construcción colectiva. Coincidimos en que este es un gran problema nacional, en que es una gran injusticia social porque los que más sufren son los menos especializados y esos son los más pobres, los que están menos preparados. Sin embargo, siento que no estamos siendo capaces de encontrarle una salida a este problema. Esto lo señalo como una posición personal de preocupación frente al tema, y es responsabilidad nuestra. No se trata de venir cada tanto a decir que no podemos ponernos de acuerdo, sino que tenemos la responsabilidad de llegar a un acuerdo e iniciar un camino. Quizás pueda ser el camino que proponía en su intervención el señor Senador Martínez o el que planteaba el señor Senador Abdala. Pero tomemos el compromiso de lo que dijimos hoy aquí, sigamos trabajando hasta llegar a la elaboración de una ley marco de seguridad laboral, en vez de estar, cada tanto, peleando entre nosotros porque no nos ponemos de acuerdo en los remiendos de coyuntura.

No voy a hablar del proyecto de ley; los compañeros se refirieron ya a distintos aspectos. Eso sí, todos coincidimos en que se trata de un derecho humano laboral, y puedo convenir en que esta normativa es muy acotada y refiere a una situación. Pero, en realidad, pienso que tenemos un problema relacionado con una cultura de trabajo: muchas de las personas que trabajan con sus medios de producción y para sí, no tienen en cuenta las normas de seguridad porque no les dan importancia, a pesar de que no se trata de un problema económico, pues disponen de los medios para hacerlo. A veces, hasta se toma como un desafío personal y como un acto de valentía el hecho de autoflagelarse. Es así que no se le da importancia a la forma de aplicar un insecticida altamente tóxico, como lo son los biocidas, y no se usan máscaras ni guantes; se actúa sin razonar, porque siempre se hizo así y, además, por aquello de: "¡Qué me van a decir a mí cómo hay que hacer las cosas!". Se trata de un problema cultural que uno no ve en otras sociedades. Los temas culturales son los más difíciles de cambiar y, a su vez, son los que más unidos nos tienen que encontrar para encontrar los caminos adecuados.

Otro problema que se plantea es si resulta útil incorporar lo penal a la normativa. Sin duda, la relación delito-castigo no es una herramienta de educación. Esto lo dicen todos los penalistas; es así. Ahora bien; ¿medidas administrativas? Las hay, pero si no dan resultado, si la gente sigue teniendo accidentes, si se sigue afectando su futuro y sigue muriendo, no son suficientes, por lo menos en la forma como se aplican.

Tenemos un problema más. Este asunto se empezó a discutir en el Parlamento hace bastante tiempo. Quizás el señor Senador Abdala sepa mejor que nosotros cuándo se comenzó a analizar esta normativa, porque su tratamiento se inició en la Cámara de Representantes. Lo cierto es que este proyecto de ley, reitero, fue remitido hace bastante tiempo y, en realidad, fue cambiado radicalmente: el original, comparado con el que estamos tratando hoy, tenía una filosofía, una estructura y un articulado totalmente diferentes. Quiere decir que la discusión lo mejoró. Es una visión subjetiva, pero me parece que este texto es bastante superior al inicial, que muchas de las delegaciones que nos visitaron subrayaron el hecho de que contenía defectos muy grandes.

Fue así que se llegó al concepto de infracción, infracción del deber, alta probabilidad de daño por no cumplir con las normativas.

Entre paréntesis, quiero señalar que la moción que han presentado los Senadores del Partido Nacional, que consta de un solo artículo, dice: "En los casos de accidentes de trabajo de los que resulten la muerte o una lesión grave", con lo que esta norma se aplicaría después de la muerte o la lesión grave. Por

el contrario, con nuestra propuesta –con todo lo que hemos discutido–, estamos tratando de anticiparnos a las consecuencias nefastas de un accidente. Es diferente la filosofía con la que nosotros enfrentamos la situación.

Importa señalar, también, que en el mundo están cambiando muchas cosas. Lo hemos discutido durante el tratamiento de distintas leyes y en diferentes circunstancias: está cambiando la tecnología en general, están cambiando las organizaciones empresariales, están cambiando los flujos financieros, están cambiando los derechos de las sociedades; por ende, cambia la organización de las empresas. ¿El mundo del trabajo no cambia? Nosotros, en lo que a accidentes de trabajo refiere, seguimos rigiéndonos por la Ley n.º 5.032, del año 1914. Me parece que tenemos que emparejar los tientos; nos hace falta emparejar los tientos. No puede ser que el siglo XXI nos ofrezca un panorama económico, social y de organización del mundo en bloques, al igual que la organización de las empresas –se dice, por ejemplo, que un celular tiene componentes provenientes de 22 países diferentes–, y que nosotros sigamos con una ley de 1914. En realidad, nos van a tratar de antiguos, y no importa, porque no todas las cosas antiguas son malas; pero quizá tengamos que poner el foco hasta en la concepción con la que nosotros hacemos las cosas en el país.

En definitiva, este proyecto de ley refiere a un peligro concreto; no es abstracto, sino que específicamente habla de los casos en que: “no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador”. Reitero: es muy concreto. Me parece que está muy bien y, aunque no soy penalista como para analizar este proyecto de ley a la luz de esta rama del Derecho, he aprendido que esta es distinta a la Civil y a la Laboral. Cada rama del Derecho tiene sus luces, pero entiendo que acá se establece algo concreto y es lo que yo quisiera resaltar.

Es cierto que los buenos anhelos nuestros no van a bajar la siniestralidad de los trabajadores. ¿Va a ser eficaz esto? Nadie lo sabe, pero por lo menos en el momento de legislar uno tiene que decir con claridad qué es lo que quiere hacer. Si no lo logra, lo tendrá que evaluar y tendrá que cambiar, pero en todo caso el haber llegado a este extremo de imponer penas o aumentar la penalidad es un mensaje de fallas en nuestra sociedad. Tenemos que hacer esto porque en realidad no hay una conducta, no hay una cultura de respetar la vida entre los que trabajamos en este país. ¿Es una medida dura? Sí, pero mucho más duro es que la gente se enferme o se muera, compañeros, ¡por favor!

Pienso que esta medida, con lo parcial y lo limitada que es, tiene una cosa muy buena –lo dijo el señor Senador Abdala y yo lo repito, aunque quizás lo veo con mis lentes–, que es que fue acompañada por una movilización social muy saludable para construir democracia. Ojalá que todos los ciudadanos que tengan un problema tengan la capacidad de organizarse, de realizar planteos y, además, de mutar, porque la historia del movimiento sindical y de los sindicatos ha sido reivindicar los salarios, pero esta es una reivindicación más moderna, de los nuevos tiempos, de la gente organizada, que no tiene que ver con la plata, sino con algo más importante, que no pesa en el bolsillo: la vida. Incluir este tema en una plataforma es un síntoma de avance en la organización social. Ese es el punto de vista que tengo. Además, implica la defensa del derecho a la vida.

En definitiva, voy a votar este articulado porque es un camino para enfrentar los problemas, y quiero que tenga un contenido positivo: que nos capacitemos más, que seamos mejores, que seamos capaces de trabajar y ser felices trabajando, es decir, que no estemos tristes por problemas originados en las condiciones laborales. Francamente, esta es una tarea de trabajadores, de empresarios, de intelectuales y también nuestra, porque tenemos que construir una cultura de convivencia en este siglo para los desafíos que se nos vienen.

No voy a hacer consideraciones sobre el desempeño de las Bancadas o sobre cómo resolvemos los diferentes problemas, porque creo que, por lo menos para nosotros, esa no es una cuestión para discutir aquí. Cada Bancada sabrá cómo lo hace. Nosotros somos una Bancada coherente: las cosas que decidimos y convenimos, las votamos. Creo que en la discusión de hoy hubo discursos confluyentes en las intenciones; veremos si somos capaces de seguir adelante de acuerdo con esas intenciones que decimos tener.

Es cuanto quería expresar, señor Presidente.

SEÑOR BARÁIBAR.- ¡Apoyado!

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Solicito que se tome la votación en forma nominal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay un Senador que ha solicitado que se vote nominalmente. Como no es necesario someter a votación dicha solicitud, proce-

deremos a tomar la votación nominal, no sin antes recordar que se ha presentado un proyecto sustitutivo con la firma de los señores Senadores del Partido Nacional, del que disponen los demás miembros del Cuerpo, que consta de un solo artículo y que es, obviamente, incompatible con el que vamos a votar y estuvimos discutiendo hasta ahora. De ser aprobado este último, no lo vamos a poner a votación, pero consta en el conocimiento de todos los señores Senadores.

Tómese la votación nominal.

(Se toma en el orden siguiente:)

SEÑOR ABDALA.- Voto por la negativa.

SEÑOR AGAZZI.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR AMORÍN.- Voto por la negativa, y voy a fundar el voto.

Hemos tenido una larga sesión y hay algunos temas que nos han quedado claros a todos. Pienso que todos los integrantes de este Senado están de acuerdo en votar una ley que impida o disminuya en forma importante los accidentes de trabajo. Eso es innegable; el tema no está en discusión; todos estamos de acuerdo en ese punto. Entiendo, además –y esto también es importante–, que la enorme mayoría de los Senadores consideran que este proyecto de ley no es el mejor y que puede ser mejorado. Así lo estuvimos viendo en estos últimos días, cuando la Bancada oficialista se reunió y, en principio, eran 14 señores Senadores los que querían modificar el proyecto y 2 los que no. Evidentemente, ocurrieron algunas cosas y la Bancada oficialista decidió votar esta iniciativa, que contiene errores indiscutibles, que entendemos es inconstitucional y que absolutamente todos consideramos que podría ser mejorada.

Aquí hubo dos actores principales. Uno de ellos fue el Sunca, defendiendo legítimamente sus propios intereses. El Sunca tiene que defender los intereses de los trabajadores. Tuvimos ayer una reunión y nos pareció que estaban absolutamente convencidos y que estaban defendiendo lo que ellos creen que está bien, y nos parece correcto. Nosotros siempre hemos defendido la libertad sindical. Creemos que los sindicatos tienen un rol importante en la sociedad, pero los Legisladores tenemos otro: nosotros tenemos que legislar en favor de toda la sociedad, porque representamos a la sociedad entera y no a un sector. Sin embargo, hemos confundido los roles, y esto, señor Presidente, es negativo. Hay países de la región en los que los roles se confunden y quienes dominan son algunos corporativismos; allí las cosas funcionan mal. Defiendo el papel de los sindicatos, que me parece que es muy importante, pero creo que el nuestro es legislar para toda la sociedad. Esto es algo que sabemos todos. En mi opinión, el Parlamento, a conciencia, sabe que hoy no está cumpliendo con su rol.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR ANTOGNAZZA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR BARÁIBAR.- Voto por la afirmativa y voy a fundar el voto.

Es notorio que, como integrantes del Frente Líber Seregni, hemos tenido discrepancias con este proyecto de ley, pero no tenemos la menor duda de que el tema es trascendente y de que es imprescindible defender la vida y bajar la siniestralidad. En ese marco, la forma de seguir avanzando, más allá del destino que tenga esta normativa, es votarla favorablemente y no de manera negativa. Entonces, no nos duelen prendas cuando nos dicen que votamos por disciplina partidaria, porque no tenemos la menor duda de que la finalidad última es defender la vida e, independientemente de cuál sea el destino que tenga el proyecto en el futuro, creemos que la forma de trabajar en ese camino es votarlo afirmativamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR CARDOSO.- Voto por la negativa.

SEÑOR CHIRUCHI.- Voto por la negativa.

SEÑOR CLAVIJO.- Voto por la afirmativa y voy a fundar el voto.

Hemos votado este proyecto de ley convencidos de que es una herramienta en un contexto integral para minimizar en algo los efectos que produce la siniestralidad. Hemos votado convencidos de que este proyecto beneficia, no solo a los trabajadores, sino también, sin duda alguna, a los empleadores. Nuestra visión en este Parlamento es la de formar parte de un Gobierno de todas las clases sociales. Sin lugar a dudas, el empresariado se va a ver beneficiado con este proyecto de ley porque le va a permitir, en esa contradicción que existe entre el capital y el trabajo, blanquear una situación de competencia desleal, porque tenemos que reconocer que no es lo mismo un hombre que tiene a su cargo una empresa que un empresario.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR CONDE.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR COURIEL.- Voto por la afirmativa y voy a fundar el voto.

Con total convicción, voto afirmativamente uno de los proyectos de ley más importantes de este Período legislativo. Sin duda, es una ley que se inscribe dentro de lo que hemos denominado derechos ciudadanos, como lo son la despenalización del aborto, el matrimonio igualitario, la regulación y control de la marihuana y la responsabilidad penal empresarial por accidentes laborales.

Las estadísticas de accidentes laborales resultan escalofriantes, de manera que estamos dando un paso extremadamente positivo para defender a los trabajadores, y no tengo ninguna duda de que también será para defender a los empresarios. Creo que las previsiones que se tendrán que tomar van a ayudar al conjunto de la sociedad uruguaya.

Hay distintas visiones desde el punto de vista jurídico, de manera que es válido que digan que esta ley es inconstitucional, o que digan que es constitucional; posteriormente la práctica lo dirá. Tuve la convicción jurídica y política de que se podrían haber hecho determinadas modificaciones, pero para mí, que vengo del Frente Amplio del 71, una ley como esta es muy importante y un pequeño cambio podía generar una desarticulación y una fragilidad de mi fuerza política. La unidad de acción del Frente Amplio es un valor, es un principio; tenemos una especie de cultura de este fenómeno. Ello es lo que nos ha permitido gobernar con mayoría parlamentaria, que es un hecho normal, positivo, constitucional y fruto de un principio democrático básico: las urnas, la sociedad, el pueblo son los que deciden si habrá o no mayorías parlamentarias.

Por lo tanto, atendiendo a la unidad y a la fortaleza de mi fuerza política, tengo absoluta convicción de que estoy votando una excelente ley, aunque reconozco que habría preferido que hubiera tenido algunas modificaciones. Hubo una mayoría de 9 votos contra 7, pero cuando preguntamos en la Cámara de Representantes, la votación había sido de 38 votos contra 10. La democracia dentro del partido la deciden las mayorías, y nosotros venimos en defensa de esa mayoría; lo hemos hecho durante toda la historia del Frente Amplio y lo seguiremos haciendo en el futuro.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR GALLO IMPERIALE.- Voto por la afirmativa y voy a fundamentar el voto.

Voto afirmativamente, tal como lo va a hacer la totalidad de la Bancada del Frente Amplio, con el convencimiento del acierto de esta ley. El hecho de que siete señores Senadores del Frente Amplio hayan planteado la necesidad de introducir una modificación al proyecto de ley a los efectos de darle certeza jurídica –desde nuestro punto de vista creemos que la debía tener para darle perdurabilidad en el tiempo– así como el posicionamiento que tuvimos en la discusión, no son óbices para no votar con convicción este proyecto de ley, que empezará a dar solución a una crisis sociosanitaria brutal que tiene el país en materia de siniestralidad. Secuelas, muertes y costos hacen necesario que se configure un delito cuando, en definitiva, se está actuando sobre la vida de las personas.

Quiero decir, además, que este proyecto de ley es muy importante pero no es suficiente. Adhiero a las consideraciones que han hecho casi todos los integrantes de este Cuerpo, en el sentido de que es necesario que se continúe con una política prevencionista, profunda, enérgica e importante, que tiene que estar a cargo de los organismos responsables en la materia, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Seguros del Estado. La prevención es fundamental a los efectos de que no tengamos que legislar sobre el delito de muerte. En lo personal, no quisiera legislar sobre ese delito; lo que me interesa es la prevención, que esta materia sería prioritaria.

También quiero reafirmar el concepto de que es absolutamente necesaria una ley integral de seguridad laboral. Me parece que la responsabilidad de este Parlamento, de aquí en más, es recibir esa iniciativa –que deberá provenir del Poder Ejecutivo lo más rápido posible– y en esa instancia, entre todos y por unanimidad, podremos resolver al respecto.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR HEBER.- Voto por la negativa.

SEÑOR LAMORTE.- Voto por la negativa.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Voto por la negativa.

SEÑOR LORIER.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Voto por la afirmativa y voy a fundar el voto.

Estamos reiterando nuestro voto afirmativo porque ya lo hemos hecho en la Cámara de Representantes. Queremos dejar sentado que, luego de este

debate, lo hacemos con total tranquilidad política, espiritual e intelectual.

Con respecto al tema de las mayorías parlamentarias –que tan en boga ha estado aquí–, no seamos ilusos. En el Frente Amplio se le llama unidad de acción, en otros ámbitos político-partidarios…

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Senador: no se pueden hacer alusiones políticas en los fundamentos de voto.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Correcto, señor Presidente.

En el Frente Amplio le llamamos unidad de acción y en otros lados se le llama de otro modo…

SEÑOR PRESIDENTE.- Reitero que no se pueden hacer alusiones políticas en el fundamento de voto.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Como decía, en otros lados existe el correlato a esta unidad de acción.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR MEZZERA.- Voto por la negativa.

SEÑOR MICHELINI.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR MOREIRA.- Voto por la negativa.

SEÑORA MOREIRA.- Voto por la afirmativa y voy a fundar el voto.

Brevemente, deseo expresar que votamos afirmativamente y con convicción este proyecto de ley por creer que representa un avance en materia de derechos laborales en nuestro país. Estamos firmemente convencidos de que un país más rico y con más actividad económica precisa más seguridad y no menos. Esperamos que la implementación de esta ley reduzca los accidentes de trabajo, ya que la siniestralidad –tal como señalaba algún señor Senador en su fundamento de voto– está provocando una crisis sociosanitaria, cuyos números deberían constituir una alarma nacional.

Creemos firmemente que este proyecto de ley se enmarca en las relaciones de trabajo del siglo XXI, caracterizadas por la negociación colectiva de salarios, por condiciones de trabajo basadas en el respeto de los derechos humanos de todos los trabajadores.

Quiero destacar que no creo que esta ley ampare solo a una de las partes porque una ley que cuida el trabajo, la salud y la seguridad de los trabajadores, es una ley que dice respecto de todo el Uruguay.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR MORELLI.- Voto por la negativa.

SEÑOR NIN NOVOA.- Voto por la afirmativa.

SEÑOR PASQUET.- Voto por la negativa.

SEÑOR PEÑA.- Voto por la negativa y voy a fundar el voto.

Nuestra intención era poder votar todos juntos un proyecto de ley en defensa de los trabajadores; creemos que se perdió una excelente oportunidad de que todos los partidos políticos que estábamos de acuerdo lo pudiéramos hacer.

Aquí no hay quienes tengan el patrimonio de la defensa de los trabajadores; muchos queremos defenderlos. De hecho, el Partido Nacional presentó su proyecto de ley y tuvimos la gran oportunidad de acordar pequeños cambios que aseguraran no solo el apoyo de todos los partidos políticos sino, también, su permanencia en el tiempo y la seguridad de los trabajadores quienes, lamentablemente, después de este proceso van a estar corriendo el riesgo de que la ley sea declarada inconstitucional en el corto plazo.

Tal vez los tiempos políticos lleven a estos apuros, y la politización de este tipo de leyes terminan poniendo de rehenes a los trabajadores que son quienes, en definitiva, sufren con este tema.

Insisto: votamos negativamente, y lo hacemos con dolor porque en este tema, como en todos los que hacen a la defensa de nuestros compatriotas, nos hubiese gustado estar a favor, sobre todo en lo que respecta a casos tan graves como son los siniestros, los accidentes y pérdida de vidas humanas. Como dije, no hay partido político que tenga la exclusividad en la defensa de la vida; todos quienes estamos acá la queremos defender y pretendemos que existan las mejores garantías para todas las partes. Creo que los trabajadores van a precisar esa garantía después de que estas normas queden firmes y sean permanentes en el tiempo. Lamentablemente, por una pequeña minoría de Senadores en este recinto –como quedó demostrado hoy–, se aprueba esta ley sin los apoyos que podría haber tenido.

Era cuanto quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR RONDEAU.- Voto por la afirmativa y voy a fundar el voto.

Brevemente, doy mi voto a este proyecto de ley con la convicción de que estamos dando un paso firme en la construcción de una sociedad mejor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúese tomando la votación nominal.

SEÑOR RUBIO.- Voto por la afirmativa.

(El señor Senador Saravia no se encuentra en Sala).

(El señor Senador Solari no se encuentra en Sala).

SEÑOR VIERA.- Voto por la negativa y voy a fundar el voto.

Votamos negativamente en el entendido de que este proyecto tiene fallas técnicas. Al igual que a otros colegas, nos hubiera gustado votarlo afirmativamente porque compartimos el fondo y el objetivo que persigue. En ese sentido, aprovechamos a comprometer nuestra voluntad de trabajar por mejorar esta ley y toda la legislación que tiene que ver con la seguridad laboral de los trabajadores.

Entiendo, además, que este es el resultado de una forma de legislar que no es la más conveniente porque si bien es cierto que hace como cuatro años que este proyecto de ley está en el Parlamento –comprendo el apresuramiento y la insistencia de los sindicatos de que se apruebe–, no es el tiempo que lleva en el Senado. Realmente, no tuvimos oportunidad de trabajar en este ámbito, de analizarlo para mejorarlo legislativamente, y muestra de ello es la discusión que tuvo en su interna el partido de Gobierno. Creo que podríamos haber mejorado esta iniciativa con muy poco esfuerzo como para poder votarla en forma afirmativa en el día de hoy, pero aceptamos que así es el juego de la democracia y de las mayorías.

Es en este sentido que votamos en forma negativa y confirmamos nuestra voluntad de trabajar para mejorar esta ley por medio de otras que logren quitarle los elementos que puedan terminar siendo negativos para el objetivo que persigue.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Finalizando con la votación nominal, corresponde que la Presidencia se pronuncie.

Voto por la afirmativa y los fundamentos ya fueron expuestos con mucha claridad por los señores Senadores Nin Nova, Michelini y Baráibar.

Dese cuenta del resultado de la votación.

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- Han sufragado 29 señores Senadores: 16 lo han hecho por la afirmativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- La votación ha resultado: Afirmativa.

(Aplausos en la Barra).

(Desorden en la Barra).

–La Presidencia comunica a quienes están en la Barra que no se puede hacer manifestaciones de ningún tipo.

(Campana de orden).

–Lamentablemente, tengo que disponer el desalojo de la Barra.

Vamos a hacer un breve cuarto intermedio para proceder al desalojo de la Barra.

(Así se hace).

–Se reanuda la sesión.

En discusión particular.

Léase el artículo 1.º del proyecto de ley.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "Artículo 1.º.- El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión".

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

–16 en 27. **Afirmativa**.

Léase el artículo 2.º del proyecto de ley.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Artículo 2.º.- Modifícase el artículo 7.º de la Ley

n.º 16.074, de 10 de octubre de 1989, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 7.º.- Las personas amparadas por la presente ley y, en su caso, sus derechohabientes, no tendrán más derechos como consecuencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que los que ella les acuerda, a no ser que en estos haya mediado dolo o culpa grave por parte del patrono en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención.

Acreditada por el patrono la existencia del seguro obligatorio establecido por esta ley, la acción deberá dirigirse directamente contra el Banco de Seguros del Estado, quedando eximido el patrono asegurado de toda responsabilidad y siendo inaplicables, por lo tanto, las disposiciones del derecho común. Todo ello sin perjuicio de la excepción establecida en el inciso anterior.

Si hubiera mediado dolo o culpa grave del empleador en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención, este deberá reparar integralmente el daño causado, en todo cuanto no hubiere sido cubierto por el seguro de conformidad con las disposiciones de la presente ley. En este caso además, el Banco excluirá el siniestro y recuperará los gastos generados por la asistencia médica prestada y las sumas de dinero necesarias para atender la totalidad de las indemnizaciones previstas en la presente ley.

Constatado el dolo o la culpa grave del empleador en el accidente del trabajo o enfermedad profesional, los funcionarios actuantes del Banco de Seguros del Estado deberán dar cuenta de tal circunstancia al Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, quien deberá bajo su estricta responsabilidad funcional, denunciar ante el Juzgado competente en materia penal, los hechos que configuren un presunto delito contra la vida o la integridad física de los trabajadores, con remisión de testimonio de los antecedentes administrativos disponibles"».

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

SEÑOR PASQUET.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: muy brevemente quiero señalar que, a mi juicio, el inciso final del artículo 2.º no acierta en su formulación por lo siguiente. Dice que los funcionarios actuantes del Banco de Seguros del Estado deberán dar cuenta al Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social y que este hará la denuncia penal una vez constatado el dolo o la culpa grave del empleador en el accidente del trabajo o enfermedad profesional. Creo que esa constatación es innecesaria y va a implicar una demora absolutamente superflua porque, en definitiva, la verificación que importa es la que hará el Juzgado, y para llegar a esa instancia no es preciso que exista una investigación administrativa previa que constate y verifique si hubo dolo o culpa grave. Ahora, si la ley quedara redactada tal como está, habrá que hacer la investigación, reunir pruebas, diligenciarlas, darle vista al empleador, quien podrá defenderse, y recién culminado todo ese proceso interno podrá estimarse "constatado" –como dice el proyecto de ley– el dolo o la culpa grave. Es decir, todo esto va a implicar una demora que es perfectamente innecesaria. A mi entender, hubiese bastado con decir "ante elementos de convicción suficientes de que medió dolo o culpa grave del empleador" y seguir el trámite, para que sea el Juzgado el que investigue y determine si existió dolo o culpa grave o no. Pero, en fin, así ha quedado la redacción de este inciso.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

–19 en 24. **Afirmativa**.

Léase el artículo 3.º.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- «Artículo 3.º.- Modifícase el artículo 83 del Código del Proceso Penal, Decreto Ley n.º 15.032, de 7 de julio de 1980, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 83. (Del denunciante).- Es denunciante toda persona que comunica al Juzgado competente la noticia de hechos que, a su juicio, constituyen delito.

La denuncia deberá ser presentada por escrito en el que se relatarán los hechos y se agregarán los elementos de prueba de que se disponga, así como la solicitud de su diligenciamiento si correspondiere.

El damnificado, el denunciante y el tercero civilmente responsable tendrán acceso al expediente durante todo el desarrollo del presumario, y podrán proponer el diligenciamiento de pruebas».

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

SEÑOR PASQUET.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: nosotros vamos a votar en contra de este artículo 3.º, que nos parece singularmente infeliz.

Antes que nada quiero señalar que este artículo no está relacionado con los accidentes de trabajo, sino que tiene un carácter absolutamente general, modifica el Código del Proceso Penal a todos sus efectos y para todos los delitos, en todos los casos; su eficacia no se acota al ámbito de los accidentes de trabajo.

Asimismo, da por tierra uno de los pilares de nuestro proceso penal vigente, que es el de que el presumario es reservado. Este criterio –que desde siempre estuvo vigente– consta a texto expreso en el inciso cuarto del artículo 113 del Código del Proceso Penal hoy vigente. La disposición que acabo de citar dice que el presumario tendrá carácter reservado. ¿Por qué debe tenerlo? Porque en esta etapa, en la que todavía no se ha dispuesto el procesamiento, se están reuniendo elementos de juicio para determinar, al final de la indagatoria, si corresponde el procesamiento o no. Es reservado porque la Justicia está reuniendo pruebas y, si esto fuera público desde el principio, quienes están siendo investigados –no se sabe de antemano si son delincuentes o no, pero pueden serlo, y precisamente para explorar esa posibilidad se diligencia el presumario– estarían enterados de todos los pasos que va a dar la Justicia; irían cada tarde al Juzgado a ver qué dispuso el Juez o el Fiscal y sabrían qué hacer para eludir su responsabilidad, con qué testigos tienen que ir a hablar, en qué lugar se constituirá la inspección, en fin, todas las cosas que por una elemental prudencia hasta hoy se mantienen en la reserva presumarial.

El inciso final del artículo 3.º dice: “El damnificado, el denunciante y el tercero civilmente responsable tendrán acceso al expediente durante todo el desarrollo del presumario, y podrán proponer el diligenciamiento de pruebas”. Acá no hay ninguna excepción, no se le establece ningún pero ni cortapisa al derecho absoluto que se les reconoce a las tres personas que forman este elenco: el damnificado, el denunciante y el tercero civilmente responsable. El Juez no podrá decir: “En este momento no le permito el acceso al expediente porque se dispuso una diligencia que prefiero mantener en reserva”, porque la ley no le da ese margen. El artículo establece que tendrán acceso al expediente durante todo el desarrollo del presumario. Esta disposición clara y terminante no admite dos lecturas: en todo momento estas personas podrán acceder al expediente.

¿Quién está faltando en esta enunciación? Obviamente, está faltando el denunciado, el futuro imputado. Puede ver el expediente quien denuncia, quien sufrió el perjuicio, el Banco de Seguros del Estado –que es el tercero civilmente responsable–, pero no puede hacerlo el denunciado, que es aquel que va a terminar siendo –si esta etapa culmina en el procesamiento– la parte más débil a la que hizo referencia hace un rato la señora Senadora Moreira, que tenía presente el texto de Luigi Ferrajoli, un jurista italiano que sostiene que la ley es siempre del más débil, porque se trata de proteger a la víctima en el delito, al indagado en la investigación penal y al penado después que el proceso concluye. Reitero, la ley siempre ampara al más débil, pero en este caso el más débil, que es el denunciado, no está contemplado; habrá que interpretar este artículo en armonía con lo establecido en el artículo 113 del Código del Proceso Penal actual, que procura establecer la igualdad de derechos entre las partes del proceso penal y, aunque está referido al presumario –que es la etapa previa al proceso propiamente dicho–, dice: “Bajo su más seria responsabilidad funcional, los Jueces velarán por la igualdad procesal entre Fiscales y defensores en esta etapa del proceso”. ¿Por qué? Porque se le quiere dar garantías y derechos al indagado ya que, en definitiva, su pellejo es el que está en juego.

Si se integran estas disposiciones, no va a ser difícil para ningún abogado sostener que si al denunciante, al damnificado y al tercero civilmente responsable se les permite acceder al expediente en todo tiempo, exactamente el mismo derecho debe tener el denunciado. Ese es un principio de igualdad que no se puede retacear, en especial teniendo en cuenta el giro final del artículo 113 vigente que dice : “Bajo su más seria responsabilidad funcional, los Jueces velarán por la igualdad procesal entre Fiscales y defensores en esta etapa del proceso”.

Esta redacción pone fin a la reserva del presumario y posibilita el acceso, en igualdad de condiciones, del denunciante, del damnificado, del tercero civilmente responsable y del denunciado a todo el trámite del presumario. Además, esto no solo será para los delitos relacionados con accidentes de trabajo, sino para todos los delitos, incluido el narcotráfico, por ejemplo. En ese caso habrá que ver cómo se encuadran las figuras del damnificado, del denunciante, etcétera, pero es muy fácil, porque denunciante puede ser cualquiera, tal como lo establece el artículo 83 del Código del Proceso Penal. No existe requisito ni cortapisa alguna para que alguien se constituya en denunciante; basta con que comparezca en el expediente, constituya domicilio y diga que denuncia tales y cuales hechos para que sea denunciante, independientemente del éxito o el trámite que su denuncia pueda tener. Desde el momento en que es denunciante y se dé por presentado y constitui-

do el domicilio, tiene acceso al expediente. Acá se terminan la reserva y las garantías que el proceso penal debe tener para ser eficaz. Si se va a notificar cada medida instructoria que se tome, después no le reprochemos a la Justicia que no puede llegar a conclusiones. Toda diligencia que haga resultará tardía, porque todos habrán sabido de antemano qué iba a hacer la Justicia.

Entonces, señor Presidente, me parece que esta modificación sustancial que le introduce al proceso penal vigente este artículo que estamos considerando es un profundo y grave error que va a tener consecuencias y no me explico cómo se da este paso cuando hace meses que en la Comisión de Constitución y Legislación estamos estudiando un nuevo Código del Proceso Penal que viene del Poder Ejecutivo y no recoge las modificaciones que aquí se proponen ni mucho menos, sino que mantiene los principios clásicos, sin perjuicio de permitir cierto grado de acceso al proceso a figuras hasta ahora relegadas, como por ejemplo la de la víctima. Pero esto es distinto y no advierto los fundamentos para este cambio radical que va a perjudicar la eficacia de la labor de la Justicia. En definitiva, la Justicia Penal, que necesita trabajar con cierta reserva cuando está investigando la posible comisión de un ilícito, ahora se encuentra con que van a hacer cola en la baranda del Juzgado el denunciante, el denunciado, el damnificado y el tercero civilmente responsable para ver el expediente en cualquier tiempo y circunstancia, sin que sea posible introducir limitación alguna porque la ley no prevé esto.

Por todas estas razones, señor Presidente, votaremos negativamente este artículo 3.º.

SEÑOR MOREIRA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR MOREIRA.- Señor Presidente: voy a ser muy breve y simplemente señalo que coincido absolutamente con las manifestaciones del señor Senador Pasquet. Hoy se está aprobando un proyecto de ley que va a contramano de dos grupos de trabajo constituidos aquí: uno abocado a la reforma del Código del Proceso Penal –estamos creando nuevas figuras delictivas con delitos de peligro, lo que está manifiestamente en contra de la filosofía que inspira la actual reforma– y, otro, en un tema relativo a accidentes de trabajo, en el que estamos modificando un artículo del Código del Proceso Penal, dándole una activa participación al denunciante –que, como dice el señor Senador Pasquet, puede ser cualquier persona absolutamente ajena a la relación de trabajo, que tal vez actúe con una finalidad de enemistad o espuria– con un grado de acceso que viola el secreto del presumario. Por su parte, el denunciado o eventual imputado indagado no tiene ninguna posibilidad de acceso, violándose así el principio de igualdad de las partes en el proceso, lo que va a contramano de la filosofía que inspira la reforma del Código del Proceso Penal.

Creo que esta es una nueva manifestación de que, sin duda, esta norma que se está aprobando hoy va a tener que ser modificada en el futuro.

SEÑOR MEZZERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

Señor Presidente: en forma muy rápida quiero manifestar que estoy totalmente de acuerdo con la fundamentación del señor Senador Pasquet y también con lo que ha expresado el señor Senador Moreira. Evidentemente, esto modifica totalmente el proceso penal y considero que está pensado desde el punto de vista civil, ya que se habla del damnificado en lugar del imputado o denunciado, y después todo viene mal, puesto que se le da acceso al expediente, violando el secreto de presumario e, incluso, otorgándole la facultad de proponer pruebas en un expediente en el que la acción la tiene el Fiscal, que es quien puede llevarla adelante y hasta desistirla.

Esta iniciativa modifica sustancialmente el proceso penal y no creo que sea una ley para introducir acá, sino que tendría que ser más pensada de lo que lo ha sido, dado que colide con normas del propio Código.

Por esas razones, vamos a votar negativamente este artículo 3.º.

SEÑOR RUBIO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador.

SEÑOR RUBIO.- Señor Presidente: con respecto a este tema, en lo personal hace un tiempo advertí que esto era un error. Aclaro que sobre este punto existe preocupación en el Poder Ejecutivo y, en realidad, va a ser modificado por el nuevo Código del Proceso Penal que está a estudio y algún otro aspecto se cambiará en el nuevo Código Penal.

Por nuestra parte, en la Bancada de Gobierno no teníamos la intención política de replantear toda esta ley, que ha sido tan debatida, a propósito de este problema que encararemos en los dos marcos normativos a los que acabo de aludir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 3.º.

(Se vota:)

–16 en 22. **Afirmativa**.

Queda sancionado el proyecto de ley, que se comunicará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

(No se publica el texto del proyecto de ley sancionado por ser igual al considerado).

23) LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 19 y 24 minutos, presidiendo el señor **Danilo Astori** y estando presentes los señores Senadores **Abdala**, **Agazzi**, **Amorín**, **Antognazza**, **Baráibar**, **Clavijo**, **Conde**, **Couriel,** **Gallo Imperiale**, **Lorier**, **Martínez**, **Martínez Huelmo**, **Mezzera**, **Michelini**, **Moreira (Carlos)**, **Moreira (Constanza)**, **Nin Novoa**, **Pasquet**, **Rondeau**, **Rubio** y **Viera**).

DANILO ASTORI
Presidente

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario

Gustavo Sánchez Piñeiro
Secretario

Adriana Carissimi Canzani
Directora General del Cuerpo de Taquígrafos

Corrección y Control
División Diario de Sesiones del Senado

Armado e Impreso
División Imprenta del Senado